Prüfbericht

Institut für Sozialdienste

– Umsetzung und Kontrolle der Sozialfonds-Vorgaben –

Allgemeine Informationen 4

Zusammenfassung 5

1 Grundlagen 11

2 Finanz- und Ertragslage 19

2.1 Ertragsentwicklung – 19

2.2 Vermögens- und Kapitalentwicklung – 26

3 Vorgaben des Landes 31

3.1 Rechtsbeziehungen – 31

3.2 Rücklagenregelung – 38

3.3 Umsetzung und Kontrolle – 42

3.4 Kapitalerhöhung – 51

Abkürzungsverzeichnis – 55

Allgemeine Informationen

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Art. 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten und seine Berichte nach Vorlage an den Landtag zu veröffentlichen.

Geprüfte Stelle

Institut für Sozialdienste, Ifs, gemeinnützige GmbH sowie Abteilung Soziales und Integration (IVa) im Amt der Vorarlberger Landesregierung

Prüfzeitraum

2013 bis 2017
Fallweise wurde auch auf aktuelle Entwicklungen Bezug genommen.

Prüfungsgegenstand

Der Landes-Rechnungshof prüfte von Oktober 2018 bis Jänner 2019 gemäß dem Prüfauftrag mehrerer Abgeordneter des Vorarlberger Landtags die Gebarung des Instituts für Sozialdienste hinsichtlich der Vermögens- und Eigenkapitalentwicklung. Dabei sollte geklärt werden, ob diese Mittel den Vorgaben des Landes entsprechend gebildet und damit verbundene Informationspflichten eingehalten sowie Prüfungshandlungen seitens des Landes vorgenommen wurden. Insbesondere war die Frage zu beantworten, ob für die Kapitalaufstockung Mittel des Sozialfonds verwendet wurden. Schlussendlich sollte überprüft werden, ob es Kapitalabflüsse der gemeinnützigen GmbHs zum Verein Institut für Sozialdienste gegeben hat und wenn ja, weshalb dem so war.

Prüfungsergebnis

Die Prüfungsergebnisse wurden der Geschäftsführerin des Instituts für Sozialdienste, Ifs, gemeinnützige GmbH und dem Vorstand der Abteilung Soziales und Integration (IVa) am 6. Februar 2019 zur Kenntnis gebracht. Die ifs gGmbH verzichtete gemäß E-Mail vom 7. Februar 2019 auf die Abgabe einer Stellungnahme. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung übermittelte am 19. Februar 2019 eine Stellungnahme, die vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

Formale Aspekte

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Frauen und Männer. Gegebenenfalls wurden kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

Zusammenfassung

Öffentliche Diskussion über hohe Gewinnrücklagen und Kapitalerhöhung

Das Institut für Sozialdienste erbringt zahlreiche soziale Dienstleistungen im Auftrag des Landes. In den geprüften Jahren bestand es u.a. aus drei gemeinnützigen Betriebsgesellschaften – der ifs gGmbH sowie ihrer Tochterunternehmen ifs Familienarbeit gGmbH und ifs Schuldenberatung gGmbH. Beide wurden im Jahr 2017 auf ihre Muttergesellschaft verschmolzen. Träger der ifs gGmbH ist ein privater Verein. In Folge dieser Transaktion fassten die Gesellschaftsorgane der ifs gGmbH den Beschluss, das Stammkapital um € 3,14 Mio. auf € 3,50 Mio. zu erhöhen. Die Mittel dafür stammten aus Gewinnrücklagen, die sich Ende Dezember 2017 auf € 6,37 Mio. beliefen. Nach öffentlichen Diskussionen wurde der Landes-Rechnungshof beauftragt zu klären, warum Gewinnrücklagen in dieser Höhe aufgebaut werden konnten und inwiefern das Land seiner Verpflichtung nachkam, Sozialfonds-Vorgaben zu überprüfen.

Finanzmittel- und Eigenkapitalausstattung in letzten Jahren deutlich gesteigert

Im Prüfzeitraum finanzierten sich die ifs Gesellschaften durchschnittlich zu mehr als 80 Prozent über den Sozialfonds. Wesentliche Überschüsse aus der betrieblichen Tätigkeit, aber auch hohe Finanzerträge trugen dazu bei, dass sich sowohl der Liquiditätsgrad als auch die Eigenkapitalquote maßgeblich erhöhten. Das konsolidierte Eigenkapital stieg in den Jahren 2013 bis 2017 um 54 Prozent auf € 7,49 Mio. Zugleich nahm das Finanzvermögen beträchtlich zu. Die ifs gGmbH konnte damit eine überdurchschnittlich gute Finanzmittel- und Eigenkapitalausstattung aufbauen. Zwischen Trägerverein und ifs gGmbH bestanden in den geprüften Jahren nur geringe finanzielle Transaktionen.

Spezielle Sozialfonds-Richtlinie präzisieren, Vorgaben forciert umsetzen

Die im Jahr 2013 in Kraft getretene Sozialfonds-Richtlinie ist ein wichtiges Instrument zur Steuerung der Leistungsbeziehung zwischen Land bzw. Sozialfonds und Einrichtungen. Mit konkret vereinbarten Produkten, einem Modell für Tarifkalkulationen einschließlich Tarifüberprüfungen sowie Regelungen über Sozialfonds-Rücklagen und einzubringende Unterlagen werden zentrale Elemente festgelegt. Neue Rahmen- und Produktvereinbarungen sind dazu mit den Einrichtungen abzuschließen. Bis dahin ist die Richtlinie bereits sinngemäß anzuwenden. Dies sowie unklare Formulierungen bringen wesentliche Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten v.a. bei der Rücklagenregelung mit sich. Damit sich die vollständige Umsetzung nicht noch länger verzögert, sollte die Verantwortung dafür in der zuständigen Abteilung bei einer Person im Sinne eines Projektmanagers gebündelt werden. Auch die standardisierte Tarifkalkulation ist frühzeitig zu erproben und allenfalls anzupassen.

Tarife von Einrichtungen vermehrt und systematisch durch das Land überprüfen

Positive Betriebsergebnisse und Kostenrechnungsdaten der ifs Gesellschaften weisen darauf hin, dass Tarife in bestimmten Bereichen über den tatsächlichen Kosten lagen. Über- oder Unterdeckungen sind dann kritisch, wenn sie regelmäßig sind bzw. eine Quersubventionierung zwischen verschiedenen Finanziers darstellen. Auffälligkeiten ergaben sich diesbezüglich vor allem bei der ifs Familienarbeit gGmbH. Die zuständige Abteilung nahm im Prüfzeitraum keine Tarifüberprüfungen bei den ifs Gesellschaften vor. Diese sind generell dringend notwendig und systematisch durchzuführen. Sie setzen aber aussagekräftige Kostenrechnungsdaten der Einrichtungen und entsprechendes Fachwissen in der zuständigen Abteilung voraus.

Effektivität im Controlling der zuständigen Abteilung steigern

Für die jährlichen Budgetgespräche mit den Einrichtungen bilden auch weitere Steuerungsinformationen wie Jahresabschlussdaten oder Rücklagenaufstellungen wichtige Grundlagen, die zur Festlegung von Tarifen und Budgets genutzt werden sollen. Eine vollständige und zeitgerechte Bereitstellung derartiger Informationen ist daher unabdingbar. Die ifs gGmbH lieferte Unterlagen nicht im geforderten Umfang. Jahresabschlüsse lagen der zuständigen Abteilung teils nicht zeitgerecht vor, einzelne waren nicht mehr vorhanden. Diese unterließ es großteils aber, den vollständigen Eingang systematisch zu überprüfen und allenfalls nachzufordern. Für Einrichtungen wie die ifs gGmbH, deren Leistungsangebot sich über mehrere Bereiche der zuständigen Abteilung erstreckt, besteht eine Mehrfachzuständigkeit für betriebswirtschaftliche Aufgaben. Sie stellt nicht sicher, dass eine wirtschaftliche Gesamtbetrachtung der Einrichtungen erfolgt. Inwiefern die zuständige Abteilung die Höhe der Sozialfonds-Rücklagen der ifs Gesellschaften laufend überwachte, konnte nicht konkret nachvollzogen werden. Bewusstsein für Sinn und Notwendigkeit der Controlling-Tätigkeiten in der Abteilung ist verstärkt zu schaffen.

Rücklagenbestimmung durch ifs Gesellschaften weitgehend eingehalten

Die ifs Gesellschaften führten Rücklagenaufstellungen und hielten vorgegebene Obergrenzen weitgehend ein. Allerdings nahmen sie Berechnungen nicht einheitlich vor. Bei der ifs Familienarbeit gGmbH wurde dadurch eine geringe Überschreitung der jährlichen Obergrenze nicht erkannt, weitere können bei dieser Gesellschaft nicht ausgeschlossen werden. Es gab daher keine Konsultation mit dem Land. Gemäß Berechnungen des Landes-Rechnungshofs in mehreren Szenarien verwendete die ifs gGmbH zur Erhöhung ihres Stammkapitals keine Sozialfondsmittel. Das Land wurde vorab nicht über diesen Vorgang informiert. Dies wäre aber im Sinne einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit dem Hauptfinanzier zweckmäßig gewesen.

Empfehlungen

ifs gGmbH

Grundlagen

1. Für Nutzung der Immobilien des ifs Vereins schriftliche Mietverträge abschließen (Punkt 1, Grundlagen, Seite 11).
2. Neuen Gesellschaftsvertrag bezüglich einzelner Unklarheiten anpassen (Punkt 1, Grundlagen, Seite 11).

Finanz- und Ertragslage

3. Überdeckungen bei der ehemaligen ifs FA gGmbH gemeinsam mit dem Land klären und Rücklage aus Sozialfondsmitteln bei Bedarf rückwirkend anpassen (Punkt 2.1, Ertragsentwicklung, Seite 19).
4. Für adäquate Verumlagung von Hilfskostenstellen sorgen (Punkt 2.1, Ertragsentwicklung, Seite 19).

Vorgaben des Landes

5. Höhe der Sozialfonds-Rücklage im Anhang zum Jahresabschluss ausweisen (Punkt 3.2, Rücklagenregelung, Seite 38).
6. Unterlagen in gefordertem Umfang, zeitgerecht und bei der bezeichneten Stelle einbringen (Punkt 3.3, Umsetzung und Kontrolle, Seite 42).
7. Aufstellung der Sozialfonds-Rücklagen um Berechnungsmängel anpassen (Punkt 3.3, Umsetzung und Kontrolle, Seite 42).
8. Land zukünftig über wesentliche gesellschaftsbezogene Vorgänge vorab informieren (Punkt 3.4, Kapitalerhöhung, Seite 51).

Land

Finanz- und Ertragslage

1. Überdeckungen bei der ehemaligen ifs FA gGmbH gemeinsam mit der ifs gGmbH klären und Rücklage aus Sozialfondsmitteln bei Bedarf rückwirkend anpassen (Punkt 2.1, Ertragsentwicklung, Seite 19).
2. Vermehrt und systematisch Tarife überprüfen und falls erforderlich anpassen (Punkt 2.1, Ertragsentwicklung, Seite 19).
3. Angemessenheitsgrenze der Eigenkapitalquote, die im internen Standard festgelegt ist, überprüfen (Punkt 2.2, Vermögens- und Kapitalentwicklung, Seite 26).

Vorgaben des Landes

4. Einrichtungen bis zur vollständigen Umsetzung der SFRL-SF ausdrücklich auf deren sinngemäße Anwendung hinweisen (Punkt 3.1, Rechtsbeziehungen, Seite 31).
5. Abschluss der Produktvereinbarungen mit Nachdruck vorantreiben (Punkt 3.1, Rechtsbeziehungen, Seite 31).
6. Verantwortung bis zur vollständigen Umsetzung der SFRL-SF bei einer Person bündeln (Punkt 3.1, Rechtsbeziehungen, Seite 31).
7. Standardisiertes Tarifkalkulationsmodell mit einzelnen Einrichtungen bzw. für ausgewählte Produkte frühzeitig erproben und allenfalls anpassen (Punkt 3.1, Rechtsbeziehungen, Seite 31).
8. Informationsblatt für Budget- und Tarifanträge sowie Beschreibung des Tarifkalkulationsmodells präzisieren (Punkt 3.1, Rechtsbeziehungen, Seite 31).
9. Offene Fragen in § 11 SFRL-SF klären und Bestimmung anpassen (Punkt 3.2, Rücklagenregelung, Seite 38).
10. Für Einrichtungen finanziellen Gesamtüberblick durch eine Person sicherstellen (Punkt 3.3, Umsetzung und Kontrolle, Seite 42).
11. Unterlagen konsequent einfordern, zeitgerecht erfassen und analysieren (Punkt 3.3, Umsetzung und Kontrolle, Seite 42).
12. Aufbereitete Steuerungsinformationen für Budgetgespräche und Tarifgenehmigungen nutzen (Punkt 3.3, Umsetzung und Kontrolle, Seite 42).
13. Betriebswirtschaftliche Weiterbildungen der Controlling-Mitarbeitenden, insbesondere im Bereich Kostenrechnung und Bilanzanalyse, forcieren (Punkt 3.3, Umsetzung und Kontrolle, Seite 42).
14. Interne Handlungsanleitung zur Bilanzanalyse ergänzen (Punkt 3.3, Umsetzung und Kontrolle, Seite 42).

Kenndaten

Gebarungsentwicklung ifs gGmbH, ifs FA gGmbH und ifs SB gGmbH

der Jahre 2013 bis 2017
in Tsd. €

Erfolgsrechnung

	2013	2014	2015	2016	2017	Summe
Erlöse*	≈23.400	≈25.000	≈26.300	≈29.700	30.028	
Betriebsergebnis	-92	421	324	622	121	1.396
Finanzergebnis	225	209	170	208	270	1.082

Bilanz

Aktiva	**13.385**	**13.877**	**14.855**	**16.423**	**16.831**
Anlagevermögen	6.263	6.387	6.297	6.532	6.966
*davon Finanzanlagen***	5.526	5.813	5.750	5.779	5.672
Umlaufvermögen	7.074	7.432	8.479	9.827	9.804
davon Kassen- und Bankbestände	2.610	3.523	4.927	5.699	6.597
Rechnungs-abgrenzungen	48	58	79	64	61

Passiva	**13.385**	**13.877**	**14.855**	**16.423**	**16.831**
Eigenkapital**	4.995	5.625	6.119	6.949	7.491
davon Stammkapital	363	363	363	363	363
davon Kapital-rücklagen	665	665	665	665	665
davon Gewinn-rücklagen	3.843	4.427	4.947	5.771	6.368
davon Bilanzgewinn	124	170	144	150	95
Fremdkapital	8.390	8.252	8.736	9.474	9.340

Hinweis: Erfolgsrechnungen und Bilanzen der ifs Gesellschaften in den Jahren 2013 bis 2016 aggregiert, Verschmelzung auf ifs gGmbH im Jahr 2017

* einschließlich Leistungsverrechnungen zwischen ifs Gesellschaften in den Jahren 2013 bis 2016
** Beteiligungsansatz ifs gGmbH mit Eigenkapital der Tochtergesellschaften in den Jahren 2013 bis 2016 verrechnet

Quelle: Jahresabschlüsse ifs Gesellschaften; Darstellung Landes-Rechnungshof; Rundungsdifferenzen

1 Grundlagen

Die Leistungen der gemeinnützigen Gesellschaften des Instituts für Sozialdienste wurden in hohem Ausmaß vom Sozialfonds finanziert. Zur Steuerung dieser Leistungen durch das Land ist eine eindeutige und wirksame Ausgestaltung der Rechtsbeziehung wichtig. Mit dem Trägerverein bestanden geringfügige finanzielle Transaktionen, Mietbedingungen sind schriftlich festzulegen. Der neue Gesellschaftsvertrag weist vereinzelt Anpassungsbedarf auf.

Situation

Ende September 2018 berichteten mehrere Medien von einer hohen Eigenkapitalausstattung der „Institut für Sozialdienste, Ifs, gemeinnützige GmbH“ (ifs gGmbH). Diese Gesellschaft bietet Menschen in psychischen oder sozialen Krisensituationen Hilfe und Unterstützung. Ihre Leistungsangebote werden großteils aus Mitteln des Sozialfonds und damit wesentlich durch Land und Gemeinden finanziert. Für das Geschäftsjahr 2017 wies das Unternehmen, dessen Träger ein privater Verein ist, Gewinnrücklagen in Höhe von € 6,37 Mio. aus. Davon wurden im Juli 2018 durch einen Beschluss der Generalversammlung € 3,14 Mio. zur Erhöhung des Stammkapitals der Gesellschaft verwendet. Dies löste in der Öffentlichkeit Diskussionen über die Regelkonformität dieses Vorgehens aus.

Prüfauftrag

Daraufhin beauftragten Abgeordnete des Vorarlberger Landtags den Landes-Rechnungshof mit einer Prüfung. Sie verlangten, die Gebarung des Instituts für Sozialdienste im Zeitraum der Jahre 2013 bis 2017 hinsichtlich der Vermögens- und Eigenkapitalentwicklung zu analysieren. Ebenso sollte geklärt werden, ob die Rücklagen entsprechend den Sozialfonds-Vorgaben gebildet, Informationspflichten eingehalten und Prüfungshandlungen seitens des Landes vorgenommen wurden. Weiters war von Interesse, ob für die Kapitalerhöhung der Gesellschaft Mittel des Sozialfonds zum Einsatz kamen und es Kapitalabflüsse zum Trägerverein gab.

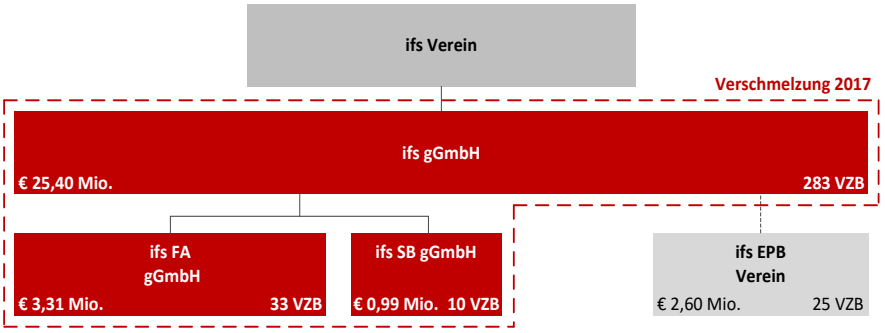
Institut für Sozialdienste

Rechtsträger

Unter der Bezeichnung Institut für Sozialdienste treten mehrere Rechtsträger auf. Es sind dies der „Verein Institut für Sozialdienste“ (ifs Verein) und die ifs gGmbH, im Prüfzeitraum bis zur Verschmelzung zudem noch die „Ifs Familienarbeit gemeinnützige GmbH“ (ifs FA gGmbH) sowie die „Ifs Schuldenberatung gemeinnützige GmbH“ (ifs SB gGmbH). Darüber hinaus gibt es einen weiteren Verein „ifs Erwachsenenvertretung, Patientenanwaltschaft und

Bewohnervertretung“ (ifs EPB Verein). Er erfüllt Aufgaben nach dem Erwachsenenschutzrecht und ist insofern mit der ifs gGmbH verknüpft, als deren Geschäftsführung auch Organfunktionen im Verein übernimmt. Der Landes-Rechnungshof bezog ihn nicht in die Betrachtung ein, da er sich im Prüfzeitraum zu weniger als zwei Prozent aus Mitteln des Sozialfonds finanzierte.

Überblick ifs Rechtsträger
im Jahr 2016
mit Erlösen und Personalkapazität zum Jahresende



Hinweis: Vollzeitbeschäftigte (VZB) ohne karenzierte Mitarbeitende

Quelle: Gesellschaftsverträge, Jahresabschlüsse und -berichte ifs Gesellschaften; Darstellung Landes-Rechnungshof

Trägerverein

Der ifs Verein geht auf die im Jahr 1962 gebildete Bürgerinitiative „Arbeitsgemeinschaft zur Betreuung der gefährdeten Jugend im Land Vorarlberg“ zurück. Nach den Statuten erfüllt er Aufgaben der freien Wohlfahrtspflege und leistet sachkundige, zeitgemäße soziale Dienste. Seine Tätigkeit ist nicht auf Gewinn gerichtet. Mitte der 90er-Jahre lagerte er den operativen Betrieb an die von ihm als Alleineigentümer errichtete ifs gGmbH aus. Nach deren Angabe übertrug der ifs Verein im Zuge dessen auch seine wesentlichen Vermögenswerte an die Gesellschaft. Er erhält aktuell keine öffentlichen Mittel und unterliegt nicht der Prüfbefugnis des Landes-Rechnungshofs.

Zur Beantwortung der Frage, ob es im Prüfzeitraum finanzielle Transaktionen zwischen den drei Gesellschaften (ifs Gesellschaften) und dem ifs Verein gab, analysierte der Landes-Rechnungshof Daten aus dem Rechnungswesen dieser Unternehmen und führte mehrere Gespräche. Daraus ergab sich ein Mittelfluss der ifs gGmbH zum Trägerverein in Höhe von jährlich insgesamt € 8.400 für die Anmietung von zwei Wohnungen, einem Seminarhaus sowie einer Steinhütte des ifs Vereins. Schriftliche Mietverträge dafür liegen nicht vor. Die Objekte werden von der ifs gGmbH teilweise weitervermietet. Mit den daraus erzielten Erlösen von bis zu € 35.000 jährlich trägt sie u.a. deren Instandhaltungsaufwendungen.

Um die gesamtwirtschaftliche Situation besser erfassen zu können, gewährte auch der ifs Verein Einblick in seinen Jahresabschluss 2017. Daraus war ersichtlich, dass er seine Einnahmen weitgehend aus dieser Vermietung erzielt. Das Vereinsvermögen besteht vor allem aus der Beteiligung an der ifs gGmbH sowie in geringerem Ausmaß aus den vier Immobilien sowie Wertpapieren und Guthaben bei Banken. Seine Bilanzsumme entspricht rund einem Zehntel jener der ifs gGmbH in diesem Jahr.

Auslagerungen

Die ifs gGmbH nahm ihren Betrieb im Jahr 1995 auf. Für spezifische Leistungsbereiche gründete sie zwei Tochterunternehmen. Die ifs FA gGmbH übernahm in den geprüften Jahren die Unterstützung der Erziehung von Kindern und Jugendlichen in den Bezirken Feldkirch und Bludenz. Überdies bot sie ergänzende Leistungen an, wie sozialpädagogische Gruppen oder die Tagesbetreuung talENTE. Die ifs SB gGmbH war insbesondere für die kostenlose Beratung und Unterstützung bei Entschuldung bzw. Schuldenregulierung zuständig. Eine weitere Tochtergesellschaft im Geschäftsfeld Integrationshilfe bestand im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2008.

Verschmelzung

Im Jahr 2017 wurden die ifs FA gGmbH und die ifs SB gGmbH in die Muttergesellschaft reintegriert. Die Zusammenführung erfolgte durch Verschmelzung auf die ifs gGmbH. Dabei ging deren gesamtes Vermögen mit allen Rechten und Pflichten im Wege der Gesamtrechtsnachfolge über. Hintergrund der Zusammenführung war u.a. die Nutzung von Synergiepotenzialen, welche der Landes-Rechnungshof im Prüfbericht 2014 über das Institut für Sozialdienste vor allem im Supportbereich aufzeigte.

ifs gGmbH

Die ifs gGmbH ist eine mittelgroße Kapitalgesellschaft. Damit unterliegt sie erhöhten Anforderungen hinsichtlich ihres Jahresabschlusses und einer verpflichtenden Abschlussprüfung. Ihre Organe sind die Generalversammlung, welche gleichzeitig Präsidium des Trägervereins ist, sowie die Geschäftsführung. Letztere wurde mit Jänner 2019 neu besetzt. Seit dem Jahr 2015 verfügt das Unternehmen weiters über einen Aufsichtsrat mit fünf Mitgliedern. Drei davon bestellte die Generalversammlung. Bei deren Auswahl stand die Besetzung in den Kompetenzbereichen Finanzen und Recht im Vordergrund. Zwei Mitglieder entsandte der Betriebsrat.

Das Angebot der ifs gGmbH richtet sich an Kinder und Jugendliche, Erwachsene, Familien und Paare, Menschen mit Beeinträchtigungen oder Migrationshintergrund sowie Opfer von Gewalt inklusive Täter und Täterinnen. Neben sozialfondsfinanzierten Aufgaben erfüllt die Gesellschaft zudem Leistungen für den Bund oder andere Auftraggeber. Beispielsweise werden für das Land Tirol bestimmte Betreuungsformen in diesem Bundesland durchgeführt.

Die Gesellschaft gliederte sich im Jahr 2017 in die fünf Fachgruppen Assistenz, Beratungsdienste, Opferschutz, Sozialpädagogik und Sozialpsychiatrische Individualbetreuung. Zusätzlich gab es u.a. die von den verschmolzenen Tochtergesellschaften übernommenen Bereiche Familienarbeit und Schuldenberatung.

Gemeinnützigkeit

Die ifs gGmbH verfolgt keine anderen als mildtätige Zwecke. Ihr Ziel ist damit, hilfsbedürftige Personen zu unterstützen. Sie strebt insbesondere nicht nach Gewinn, sondern nach einem kostendeckenden Betrieb unter Berücksichtigung der ihr zufließenden Mittel. Allfällige Gewinne sind nicht an die Gesellschafter auszuschütten, sondern entsprechend dem Gesellschaftszweck zu verwenden. Ebenso ist eine Ansammlung unangemessen hohen Vermögens zu unterlassen, da sich dies für die Mildtätigkeit schädlich auswirken könnte. Finanzreserven bis zur Höhe eines durchschnittlichen Jahresbedarfs an notwendigen Betriebsmitteln können nach einer Richtlinie des Bundesministeriums für Finanzen in der Regel noch als zulässig angesehen werden. Wird die Gesellschaft liquidiert, ist das nach Berichtigung und Sicherstellung der Schulden verbleibende Vermögen einem mildtätigen Zweck im Inland zuzuführen. Dem Land ist hierzu ein Vorschlagsrecht eingeräumt.

Gesellschaftsvertrag

Im Juli 2018 kam es anlässlich der Erhöhung des Stammkapitals zu einer Neufassung des Gesellschaftsvertrags. Einzelne überholte bzw. unrichtige Bestimmungen, wie die Erstreckung der Tätigkeit auf das Bundesland Vorarlberg, wurden dabei nicht geändert. Ebenso erfolgte im Vertrag keine genaue Unterscheidung, welcher Teil der Stammeinlage vom Gesellschafter tatsächlich einbezahlt wurde und welcher Teil sich aus der Umwandlung von Gewinnrücklagen ergibt. Dies ist beispielsweise im Falle einer Auflösung der ifs gGmbH relevant, da der Gesellschafter aufgrund der Gemeinnützigkeit Mittel nur in Höhe der von ihm eingebrachten Kapitalanteile zurück erhalten kann.

Verflechtungen

Die ifs Gesellschaften wiesen im Prüfzeitraum keine gesellschaftsrechtlichen oder organisatorischen Verflechtungen mit dem Land oder dem Sozialfonds auf. Diese waren daher nicht an den Unternehmen beteiligt und besetzten auch keine Organe. Ihre sozialen Dienstleistungen waren aber vor allem über das Land beauftragt. Der jährliche Finanzierungsanteil aus Sozialfondsmitteln lag je nach Gesellschaft zwischen 74 und 90 Prozent. Daraus ergibt sich eine enge wirtschaftliche Verbindung.

Sozialfonds

Zweck

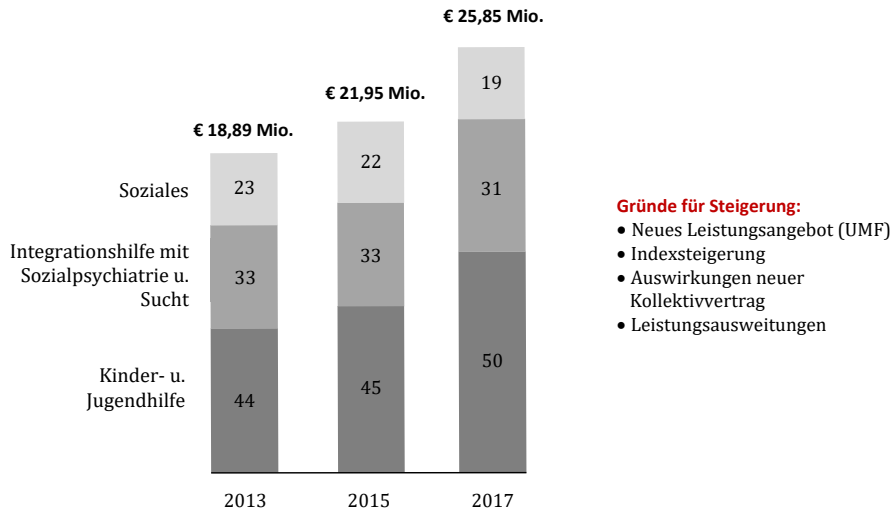
Der Sozialfonds ist ein selbstständiger Landesfonds, der mit dem Jahr 1998 eingerichtet wurde. Sein Zweck liegt darin, Sozialleistungen nach dem Mindestsicherungsgesetz, dem Kinder- und Jugendhilfegesetz sowie dem Chancengesetz gemeinschaftlich durch Land und Gemeinden zu finanzieren sowie die

Kostenentwicklung zu steuern. Dafür bedient er sich eigener Organe wie dem Kuratorium.

Ausgaben

Die Ausgaben des Sozialfonds für die ifs Gesellschaften stiegen in den Jahren 2013 bis 2017 von € 18,89 Mio. auf € 25,85 Mio. Sie fielen entsprechend der jeweiligen Beauftragung über das Land vor allem in den Bereichen Kinder- und Jugendhilfe, Integrationshilfe mit Sozialpsychiatrie und Sucht sowie Soziales an. Letzterer umfasst Leistungen aus der Mindestsicherung inklusive Grundversorgung. Gleichzeitig generierte der Sozialfonds auch Einnahmen für diese Leistungen, wie Zahlungen des Bundes für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF). Diese Einnahmen sind in der Grafik nicht enthalten.

Ausgaben Sozialfonds für ifs Gesellschaften
in den Jahren 2013, 2015 und 2017
in Prozent und nach Bereichen



Hinweis: nur Ausgaben ohne Berücksichtigung von Einnahmen

Quelle: Rechnungsabschlüsse Sozialfonds, Erläuterungen Abteilung IVa; Darstellung Landes-Rechnungshof

Die Ausgabenerhöhung um € 6,96 Mio. entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 6,7 Prozent im Prüfzeitraum. Sie ist insbesondere auf das neue Leistungsangebot im Bereich UMF – welches in der Folge wieder reduziert wurde – sowie auf Indexanpassungen, Auswirkungen aufgrund von Änderungen des Kollektivvertrags sowie den Ausbau von Leistungen zurückzuführen.

Organisation

Die Geschäftsführung des Sozialfonds obliegt der Abteilung Soziales und Integration (IVa) im Amt der Landesregierung. Sie ist in mehrere Fachbereiche (FaB) und Funktionsbereiche (FuB) sowie eine Fachstelle gegliedert. Für die

Angebote der ifs Gesellschaften sind inhaltlich insbesondere drei FaB sowie ein FuB zuständig. Fachbereichsübergreifende Steuerungs-, Koordinations- und Serviceaufgaben in juristischen, sozialplanerischen sowie betriebswirtschaftlichen Agenden übernimmt seit 1. Jänner 2018 der FaB Recht und Betriebswirtschaft/Controlling (FaB RBC). Diesem obliegt u.a. das zentrale Controlling. Dieses war zuvor einem eigenen FuB zugeordnet. Dezentral wird diese Aufgabe in den jeweiligen inhaltlich tätigen FaB und FuB wahrgenommen. Diesen sind dafür auch betriebswirtschaftliche Mitarbeitende zugeteilt.

Bewertung

Das Institut für Sozialdienste ist ein großer privater Anbieter von sozialen Dienstleistungen in Vorarlberg, der aus mehreren Rechtsträgern besteht. Seine gemeinnützigen Betriebsgesellschaften erbrachten in den geprüften Jahren vielfältige Leistungen über Auftrag des Landes, wobei ihr Volumen deutlich anstieg. Die Unternehmen finanzierten sich in hohem Ausmaß über den Sozialfonds. Daraus resultieren gegenseitige Abhängigkeiten, die nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs jedenfalls auch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit sowie einen intensiven Informationsaustausch erfordern.

Da es keine gesellschaftsrechtlichen oder organisatorischen Verflechtungen mit der ifs gGmbH gibt, steuert das Land bzw. der Sozialfonds nicht über Gesellschaftsorgane. Wichtiges Instrument, um als Auftraggeber Einfluss zu nehmen, ist vor allem die Ausgestaltung der Leistungsbeziehung mit diesem Unternehmen. Der Landes-Rechnungshof betont, dass dieses Rechtsverhältnis eindeutig und wirksam zu regeln sowie diesem ein zentraler Stellenwert beizumessen ist.

Die Verschmelzung der im Prüfzeitraum noch bestehenden Tochtergesellschaften auf die ifs gGmbH führte zu klareren Strukturen und erhöhte die Transparenz. Für das Land bzw. den Sozialfonds verbesserte sich dadurch die Übersichtlichkeit der finanziellen Gesamtentwicklung. Sie reduzierte zudem die Anzahl der Verantwortlichen. Auf Seiten des Landes sind für die ifs gGmbH aber weiterhin mehrere Organisationseinheiten aufgrund unterschiedlicher inhaltlicher Arbeitsbereiche zuständig.

Bei Gründung der Gesellschaft wurde u.a. die Intention einer weitgehenden Rollentrennung zwischen Trägerverein und ifs gGmbH verfolgt. Aus der Einschau in den Jahresabschluss des ifs Vereins ergab sich, dass dieser aus Vermögenssicht eine untergeordnete Rolle spielt. Auch waren die finanziellen Transaktionen zwischen den ifs Gesellschaften und dem ifs Verein grundsätzlich geringfügig. Mangels Vorliegen schriftlicher Mietverträge kann die Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung jedoch nicht abschließend beurteilt werden. Deren Fehlen wird bemängelt. In diesem Zusammenhang merkt der Landes-Rechnungshof im Allgemeinen an, dass eine Mitberücksichti-

gung der Vermögens- und Ertragslage von Trägervereinen wesentlich ist, um die wirtschaftliche Situation ihrer operativ tätigen Gesellschaften gesamthaft einschätzen zu können.

Der neu gefasste Gesellschaftsvertrag der ifs gGmbH weist einzelne vermeidbare Unklarheiten auf. Eine Anpassung wird für zweckmäßig erachtet, auch um unterschiedliche Interpretationsmöglichkeiten auszuschließen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt der ifs gGmbH, für die Nutzung der Immobilien des ifs Vereins schriftliche Mietverträge abzuschließen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof der ifs gGmbH, den neuen Gesellschaftsvertrag bezüglich einzelner Unklarheiten anzupassen.

2 Finanz- und Ertragslage

2.1 Ertragsentwicklung

Die ifs Gesellschaften erzielten beachtliche Gewinne aus Betriebs- und Finanzergebnissen. Regelmäßige Über- oder Unterdeckungen bestimmter Bereiche deuten darauf hin, dass Tarife teils nicht tatsächlichen Kosten entsprachen. Die zuständige Abteilung führte im Prüfzeitraum keine Tarifüberprüfungen durch. Wegen der generell hohen Bedeutung sind sie vermehrt und systematisch vorzunehmen, was aussagekräftige Kostenrechnungsdaten erfordert.

Situation

Als Grundlage für die Prüfung der Finanz- und Ertragslage erhob der Landes-Rechnungshof zunächst, wie sich die Jahresüberschüsse der ifs gGmbH, der ifs FA gGmbH und der ifs SB gGmbH ergaben und entwickelten. Er analysierte dafür insbesondere deren Gewinn- und Verlustrechnungen. Zudem forderte er auch Kostenrechnungsdaten an.

Kostenrechnung

Die ifs gGmbH und ifs FA gGmbH verwendeten in den geprüften Jahren eine Kostenarten- und Kostenstellenrechnung. Eine Kostenträgerrechnung, bei der Kosten und Erlöse spezifischen Produkten zugerechnet werden, wird bislang nicht geführt. Die festgelegten Kostenstellen spiegeln im Wesentlichen die Leistungs- bzw. Verantwortungsbereiche wider.

Auf Hilfskostenstellen werden in der Regel Kosten für innerbetriebliche Serviceleistungen erfasst. Sie sollten am Ende der Periode möglichst vollständig auf andere Kostenstellen umgelegt sein und damit zumindest annähernd einen Nullsaldo aufweisen. Bei der ifs FA gGmbH verzeichneten die Hilfskostenstellen für Verwaltung und Infrastruktur insgesamt eine Unterdeckung von € 0,98 Mio. Bei der ifs gGmbH wurde die Hilfskostenstelle für interne Verrechnungen im Jahr 2015 mit € 0,97 Mio. überhöht belastet. Bereits in seinem Prüfbericht 2014 empfahl der Landes-Rechnungshof, diese regelmäßig abzustimmen.

Abrechnung mit Sozialfonds

Die Abrechnung mit dem Sozialfonds erfolgt vor allem auf Basis von Tarifen, die in der Regel jährlich indexiert und fortgeschrieben werden. Sie stellen ein Entgelt je Leistungseinheit dar. In untergeordnetem Ausmaß werden Leistungsbereiche auch mittels sonstiger Förderungen finanziert. Eine wesentliche Grundlage, um Anpassungsbedarf bei Tarifen zu erkennen, bilden bei der ifs gGmbH die Ergebnisse der Kostenstellenrechnung.

Im Jahr 2018 informierte die ifs gGmbH die Abteilung Soziales und Integration (IVa), dass bestehende Tarife in einem Leistungsbereich zu hoch angesetzt seien. Sie wurden auf Basis von Berechnungen der ifs gGmbH angepasst. Im Prüfzeitraum nahm die Abteilung Soziales und Integration (IVa) weder Nachkalkulationen vor noch forderte sie solche ein.

ifs gGmbH

Erfolgsrechnung ifs gGmbH
der Jahre 2013 bis 2017
in Tsd. €

	2013	2014	2015	2016	2017
Erlöse	**19.208**	**20.905**	**22.017**	**25.403**	**30.028**
Anteil Sozialfondsmittel in Prozent	81	82	83	83	85
Aufwendungen	**-19.281**	**-20.563**	**-21.943**	**-24.757**	**-29.906**
davon Personalaufwand	-14.446	-16.073	-16.901	-19.321	-23.468
Betriebsergebnis	**-73**	**342**	**74**	**646**	**122**
Finanzergebnis	**165**	**165**	**123**	**131**	**270**
Verschmelzungsgewinn					1.023
Jahresüberschuss	**92**	**507**	**197**	**777**	**1.415**
Rücklagenbewegungen	0	-410	-100	-680	-1.320
Bilanzgewinn	**92**	**97**	**97**	**97**	**95**

Quelle: Jahresabschlüsse ifs gGmbH; Darstellung Landes-Rechnungshof; Rundungsdifferenzen

Erlöse

Ausgehend von € 19,21 Mio. im Jahr 2013 stiegen die Erlöse der ifs gGmbH im Prüfzeitraum um 56 Prozent auf € 30,03 Mio. Die stärksten Zuwächse ergaben sich in der Fachgruppe Beratungsdienste, ab dem Jahr 2016 in der Flüchtlingsarbeit sowie im Folgejahr durch die Aufnahme der Tochtergesellschaften.

Durchschnittlich 83 Prozent der Erlöse der ifs gGmbH stammten in den geprüften Jahren aus Sozialfondsmitteln, weniger als ein Prozent aus direkten Landesmitteln. Weitere wesentliche Finanziers waren das Land Tirol mit fünf Prozent sowie der Bund mit vier Prozent.

Aufwendungen

Der Gesamtaufwand der ifs gGmbH erhöhte sich in den geprüften Jahren um 55 Prozent auf € 29,91 Mio. Mehr als drei Viertel davon entfielen auf Personal. Während zum 31. Dezember 2012 der Personalstand bereinigt um karenzierte

Mitarbeitende noch rund 229 VZB betrug, lag dieser zum Vergleichsstichtag 2017, d.h. nach Verschmelzung, bei 344 VZB. Der Anteil des Personalaufwands an den Erlösen stieg von 75 Prozent im Jahr 2013 auf 78 Prozent im Jahr 2017.

Rund sieben Prozent der Aufwendungen waren Material und bezogenen Leistungen zuzuordnen. Sie nahmen in den geprüften Jahren vor allem durch die vermehrte Beauftragung externer Therapeuten sowie erhöhte Betriebs- und Verpflegskosten zu. Die sonstigen Aufwendungen schwankten zwischen € 3,18 Mio. und € 4,17 Mio. Durchschnittlich ein Drittel entfiel auf Mieten. Weitere wesentliche Positionen stellten Reisekosten, Abschreibungen oder bezogene IT-Leistungen dar.

Jahresergebnisse

Die Betriebsergebnisse der ifs gGmbH bewegten sich zwischen € -73.000 im Jahr 2013 und € 645.600 im Jahr 2017. Im Prüfzeitraum erwirtschaftete sie insgesamt € 1,11 Mio. aus der betrieblichen Tätigkeit. Die Finanzergebnisse der ifs gGmbH summierten sich in diesem Zeitraum auf € 0,86 Mio. Der im Jahr 2017 ausgewiesene Verschmelzungsgewinn von € 1,02 Mio. entsprach dem Unterschiedsbetrag zwischen dem Beteiligungsansatz der ifs gGmbH an den Tochtergesellschaften und deren Eigenkapital. Im Zuge der Verschmelzung wurden auch Rückstellungen der ifs FA gGmbH von € 150.000 aufgelöst, welche der Wirtschaftsprüfer nicht anerkannte.

Die ifs gGmbH begründete den Jahresüberschuss von € 0,78 Mio. im Jahr 2016 u.a. mit der hohen Auslastung der Leistungsangebote, z.B. in der Sozialpädagogik. In diesem Jahr sah das auf Kostenstellenbasis erstellte Budget bereits ein positives Ergebnis von € 411.500 vor. Damit sollten nach Auskunft der ifs gGmbH Mehrkosten der geplanten Umstrukturierung abgedeckt werden. Auch für das Jahr 2014 wies das Budget bereits ein Ergebnis von € 346.500 aus.

Ergebnisse der Kostenstellenrechnung

Nach der Kostenstellenrechnung wurden im Prüfzeitraum vor allem in der Fachgruppe Assistenz wesentliche Überschüsse verzeichnet. Sie ergaben sich nach Information der Geschäftsführung u.a. durch die Umstellung des Kollektivvertrags im Jahr 2014. Gleichzeitig wies die Fachgruppe Sozialpsychiatrische Individualbetreuung wiederholt Unterdeckungen aus. Die ifs gGmbH führte dies auf den Aufbau neuer Leistungen sowie Auslastungsschwankungen zurück.

ifs FA gGmbH

Erfolgsrechnung ifs FA gGmbH

der Jahre 2013 bis 2016
in Tsd. €

	2013	2014	2015	2016
Erlöse	**3.201**	**3.084**	**3.339**	**3.311**
Anteil Sozialfondsmittel in Prozent	79	86	88	90
Aufwendungen	**-3.213**	**-3.004**	**-3.095**	**-3.364**
davon Personalaufwand	-2.372	-2.294	-2.453	-2.567
Betriebsergebnis	**-12**	**80**	**244**	**-53**
Finanzergebnis	**46**	**33**	**40**	**19**
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	**34**	**113**	**284**	**-34**
Rücklagenbewegungen	0	-50	-250	0
Bilanzgewinn/-verlust	**34**	**63**	**34**	**-34**

Quelle: Jahresabschlüsse ifs FA gGmbH; Darstellung Landes-Rechnungshof; Rundungsdifferenzen

Erlöse

Mit Wegfall des zeitlich befristeten Gesundheitsprojekts „Trotz allem vernetzt!“ reduzierten sich die Erlöse der ifs FA gGmbH auf € 3,08 Mio. im Jahr 2014. Bis zum Jahr 2016 stiegen sie vor allem durch die Erhöhung des Stundenkontingents im Bereich Unterstützung der Erziehung auf € 3,31 Mio. Dieser wurde beinahe gänzlich aus Sozialfondsmitteln finanziert.

Durchschnittlich 86 Prozent der Erlöse der Gesellschaft stammten aus Sozialfondsmitteln, rund zwei Prozent aus direkten Landesmitteln. Weitere sieben Prozent stellte der Förderkreis „Netz für Kinder“ bereit. Dieser gemeinnützige Verein lukriert mit Unterstützung engagierter Personen Mittel, um bestimmte Projekte in der Familienarbeit zu fördern.

Aufwendungen

Der Gesamtaufwand der ifs FA gGmbH schwankte zwischen € 3,00 Mio. im Jahr 2014 und € 3,36 Mio. im Jahr 2016. Mit durchschnittlich 76 Prozent entfiel der Großteil hiervon auf Personal. Die Personalkapazität lag – um karenzierte Mitarbeitende bereinigt – zum 31. Dezember 2016 bei 33 VZB und entsprach damit jener zum Vergleichsstichtag 2012. Der Anteil des Personalaufwands an den Erlösen stieg von 74 Prozent im Jahr 2013 auf 78 Prozent im Jahr 2016. Die erhöhten Aufwendungen im Jahr 2013 waren u.a. durch Abfertigungszahlungen und vermehrte bezogene Leistungen, jene im Jahr 2016 durch höhere Abschreibungen von Forderungen gegenüber dem Sozialfonds begründet.

Jahresergebnisse

Die Betriebsergebnisse der ifs FA gGmbH schwankten zwischen € 244.200 im Jahr 2015 und € -53.500 im Folgejahr. Sie summierten sich im Betrachtungszeitraum auf € 259.000. Die Finanzergebnisse betrugen in den geprüften Jahren insgesamt € 138.200. Der Jahresüberschuss 2015 resultierte überwiegend daraus, dass über die Tangente hinaus Mehrleistungen erbracht und durch den Sozialfonds in diesem Jahr abgegolten wurden. Aufgrund der Verrechnung mit dem gleichen Tarif ergab sich dadurch ein höherer Deckungsbeitrag.

Ergebnisse der Kostenrechnung

Die Kostenstellenrechnung der ifs FA gGmbH wies im sozialfondsfinanzierten Bereich in allen geprüften Jahren wesentliche Überschüsse aus. Gleichzeitig stellte sie in Leistungsbereichen, die einem anderen Finanzier zugeordnet waren, kontinuierlich negative Ergebnisse dar. Nach Auffassung der ifs gGmbH waren diese Leistungen vom sozialfondsfinanzierten Auftrag mitumfasst. Die Abteilung Soziales und Integration (IVa) teilte diese Ansicht nicht. Der Landes-Rechnungshof forderte Konzepte der ifs FA gGmbH an. Aus diesen ging hervor, dass grundsätzlich der andere Finanzier diese Leistungen trägt. Die Tarife für sozialfondsfinanzierte Leistungen der Gesellschaft wurden in den geprüften Jahren nicht nachkalkuliert.

ifs SB gGmbH

Erfolgsrechnung ifs SB gGmbH

der Jahre 2013 bis 2016
in Tsd. €

	2013	2014	2015	2016
Erlöse	**976**	**995**	**986**	**986**
Anteil Sozialfondsmittel in Prozent	74	77	82	81
Aufwendungen	**-983**	**-995**	**-979**	**-956**
davon Personalaufwand	-747	-777	-750	-731
Betriebsergebnis	**-7**	**0**	**7**	**30**
Finanzergebnis	**15**	**10**	**7**	**57**
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	**8**	**10**	**14**	**87**
Rücklagenbewegungen	-10	0	0	0
Bilanzgewinn/-verlust	**-2**	**10**	**14**	**87**

Quelle: Jahresabschlüsse ifs SB gGmbH; Darstellung Landes-Rechnungshof; Rundungsdifferenzen

Erlöse

Die Erlöse der ifs SB gGmbH bewegten sich zwischen € 0,98 Mio. im Jahr 2013 und € 1,00 Mio. im Jahr 2014. Durchschnittlich 78 Prozent der Erlöse stammten aus Sozialfondsmitteln, rund neun Prozent aus direkten Landesmitteln. Weitere sieben Prozent waren Förderungen von Banken oder öffentlichen Institutionen für den Finanzführerschein zuzuordnen.

Aufwendungen

Der Gesamtaufwand der ifs SB gGmbH schwankte zwischen € 1,00 Mio. im Jahr 2014 und € 0,96 Mio. im Jahr 2016. Durchschnittlich 77 Prozent entfielen auf Personal. Im Vergleich der Jahre 2012 und 2016 reduzierte sich die Personalkapazität zum 31. Dezember – korrigiert um karenzierte Mitarbeitende – geringfügig von rund 11 auf 10 VZB. Der Anteil des Personalaufwands an den Erlösen verringerte sich von 77 Prozent im Jahr 2013 auf 74 Prozent im Jahr 2016. Wesentliche sonstige Aufwendungen stellten Leistungsverrechnungen mit der ifs gGmbH oder Miet- und Betriebskosten dar.

Jahresergebnisse

Die Betriebsergebnisse der Gesellschaft lagen zwischen € -7.400 und € 29.500. In Summe erwirtschaftete sie im Betrachtungszeitraum Finanzergebnisse von € 90.000. Der erhöhte Finanzerfolg des Jahres 2015 ergab sich aus der Veräußerung von thesaurierenden Wertpapieren.

Bewertung

Das Leistungsangebot der ifs Gesellschaften wurde im Prüfzeitraum vor allem aus Mitteln des Sozialfonds finanziert. Sie erzielten aus dem Finanzvermögen und aus der betrieblichen Tätigkeit beachtliche Überschüsse, welche teilweise bereits in der Planung vorgesehen waren. Die positiven Betriebsergebnisse sowie die Ergebnisse der Kostenstellenrechnungen weisen darauf hin, dass in bestimmten Bereichen die zugesagten Tarife höher als die Kosten zugrundeliegender Leistungen waren. Gleichzeitig verzeichneten andere Bereiche wiederholt Unterdeckungen.

Über- oder Unterdeckungen sind dann als kritisch zu betrachten, wenn sie regelmäßig sind bzw. einen Ergebnisausgleich zwischen Leistungsbereichen verschiedener Finanziers darstellen. Dies deutet auf eine nicht adäquate Tarif- oder Finanzierungsgestaltung hin. Klärungsbedarf sieht der Landes-Rechnungshof diesbezüglich vor allem bei Leistungen der ehemaligen ifs FA gGmbH. Dies kann rückwirkend erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der Rücklage aus Sozialfondsmitteln haben.

Der Landes-Rechnungshof erachtet es als dringend notwendig, dass sich die Abteilung Soziales und Integration (IVa) generell vermehrt und systematisch mit Kostenrechnungsdaten der Einrichtungen auseinandersetzt und Tarifüberprüfungen vornimmt. Er kritisiert, dass dies im Prüfzeitraum bei den ifs Gesellschaften nicht erfolgte.

Aufgrund der erheblichen Unterdeckung von Hilfskostenstellen war die Kostenrechnung der ifs FA gGmbH in allen Jahren, jene der ifs gGmbH in einem Jahr in ihrer Aussagekraft begrenzt. Der Landes-Rechnungshof weist erneut auf die Bedeutung einer adäquaten Verumlagung von Hilfskostenstellen hin.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt der ifs gGmbH und dem Land, Überdeckungen bei der ehemaligen ifs FA gGmbH gemeinsam zu klären und die Rücklage aus Sozialfondsmitteln bei Bedarf rückwirkend anzupassen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof dem Land, vermehrt und systematisch Tarife zu überprüfen und falls erforderlich anzupassen.

Ferner empfiehlt der Landes-Rechnungshof der ifs gGmbH, für eine adäquate Verumlagung von Hilfskostenstellen zu sorgen.

Stellungnahme Land

Zur Empfehlung, vermehrt und systematisch Tarife zu überprüfen, wird angemerkt, dass aufgrund der nunmehr mit den neuen Produktvereinbarungen erforderlichen Produktkalkulationen, die entsprechenden Voraussetzungen für die Umsetzung dieser Empfehlung geschaffen werden. Die Abteilung IVa – Soziales und Integration hat bereits Ende 2018 mit dem ifs ein Pilotprojekt gestartet, um die Tarife verschiedener Produktgruppen im Detail auf deren Über- oder Unterdeckung zu analysieren. Dazu wurde vom zentralen Controlling ein Tarifkalkulationsmodell entsprechend der Speziellen Richtlinie des Sozialfonds ausgearbeitet, um die Kalkulationsvorgaben in Hinsicht auf die Praxistauglichkeit zu testen.

Kommentar

Der Landes-Rechnungshof erkennt, dass die zuständige Abteilung zwischenzeitlich offenbar Maßnahmen setzte. Er weist allerdings darauf hin, dass die Überprüfung von Tarifen eine Kerntätigkeit des Controllings darstellt und laufend durchzuführen gewesen wäre. Ein Tarifkalkulationsmodell wurde bereits im Jahr 2013 erarbeitet.

2.2 Vermögens- und Kapitalentwicklung

Das Eigenkapital der ifs Gesellschaften stieg im Prüfzeitraum deutlich. Dies ergab sich in hohem Ausmaß auch aus Finanzerträgen. Die Entwicklung spiegelt sich auch in der starken Zunahme liquider Mittel wider. Damit verfügt die ifs gGmbH über eine überdurchschnittlich gute Finanz- und Eigenkapitalausstattung. Die für Einrichtungen als angemessen erachtete Eigenkapitalquote ist hoch.

Situation

Die Analyse der Vermögens- und Kapitalentwicklung nahm der Landes-Rechnungshof insbesondere auf Basis der Jahresabschlüsse der ifs gGmbH, der ifs FA gGmbH und der ifs SB gGmbH vor. Aufgrund der Verschmelzung im Jahr 2017 aggregierte er zur besseren Vergleichbarkeit auch die Bilanzen der Vorjahre. Dabei führte er eine vereinfachte Konsolidierung durch, indem er den Beteiligungsansatz der ifs gGmbH mit dem Eigenkapital der Tochtergesellschaften verrechnete.

Aggregierte Bilanzen ifs gGmbH, ifs FA gGmbH und ifs SB gGmbH
zum 31. Dezember der Jahre 2013 bis 2017
in Tsd. €

	2013	2014	2015	2016	2017
Aktiva	**13.385**	**13.877**	**14.855**	**16.423**	**16.831**
Anlagevermögen	**6.263**	**6.387**	**6.297**	**6.532**	**6.966**
davon Sachanlagen	737	574	547	753	1.294
*davon Finanzanlagen**	5.526	5.813	5.750	5.779	5.672
Umlaufvermögen	**7.074**	**7.432**	**8.479**	**9.827**	**9.804**
davon Forderungen u. sonstige Vermögensgegenstände	4.464	3.909	3.552	4.128	3.207
davon Kassenbestand u. Guthaben bei Kreditinstituten	2.610	3.523	4.927	5.699	6.597
Rechnungsabgrenzungsposten	**48**	**58**	**79**	**64**	**61**

	2013	2014	2015	2016	2017
Passiva	**13.385**	**13.877**	**14.855**	**16.423**	**16.831**
Eigenkapital*	**4.995**	**5.625**	**6.119**	**6.949**	**7.491**
davon Stammkapital	363	363	363	363	363
davon Kapitalrücklagen	665	665	665	665	665
davon Gewinnrücklagen	3.843	4.427	4.947	5.771	6.368
davon Bilanzgewinn	124	170	144	150	95
Rückstellungen	**6.137**	**6.556**	**6.814**	**7.045**	**7.054**
Verbindlichkeiten	**2.215**	**1.416**	**1.630**	**2.061**	**1.930**
Rechnungsabgrenzungsposten	**38**	**280**	**292**	**368**	**356**

* Beteiligungsansatz ifs gGmbH mit Eigenkapital der Tochtergesellschaften in den Jahren 2013 bis 2016 verrechnet

Quelle: Jahresabschlüsse ifs Gesellschaften; Darstellung Landes-Rechnungshof; Rundungsdifferenzen

Bilanz

Die Bilanzsumme der ifs gGmbH belief sich zum 31. Dezember 2017 auf € 16,83 Mio. Zum Stichtag des Vorjahrs – d.h. vor der Verschmelzung – betrug dieser Wert bei der ifs gGmbH € 14,02 Mio., bei der ifs FA gGmbH € 1,77 Mio. und bei der ifs SB gGmbH € 0,87 Mio.

Anlagevermögen

Das Anlagevermögen bestand in den geprüften Jahren größtenteils aus Finanzanlagen. Deren Buchwert lag zum 31. Dezember 2017 bei € 5,67 Mio. Sie setzen sich überwiegend aus Anleihen und Anleihenfonds zusammen. Die Erhöhung der Sachanlagen vom Jahr 2016 auf 2017 resultierte insbesondere aus getätigten Investitionen in die angemieteten und neu bezogenen Räumlichkeiten der Geschäftsführung in Röthis.

Umlaufvermögen

Während sich die Forderungen im Vergleich der Bilanzstichtage 2013 und 2017 um 28 Prozent verringerten, stiegen die Kassenbestände und Guthaben bei Kreditinstituten um 153 Prozent auf € 6,60 Mio. an. Sie entfielen beinahe gänzlich auf Bankbestände.

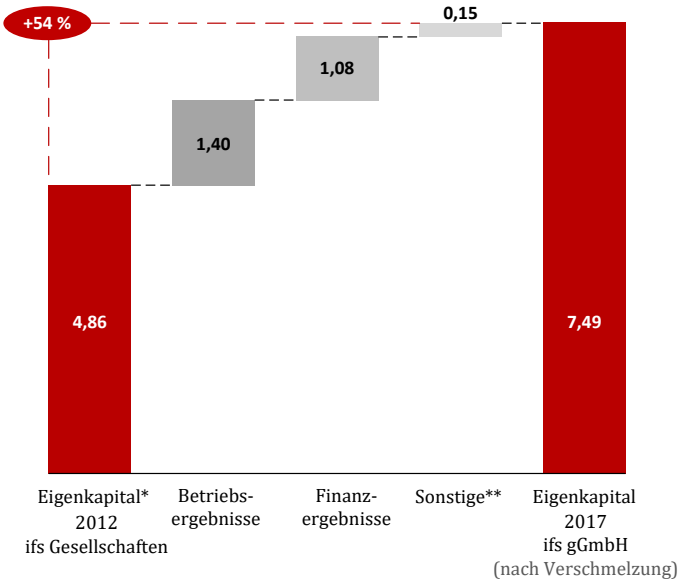
Zur Darstellung der Zahlungsfähigkeit ermittelte der Landes-Rechnungshof mit der Liquidität 3. Grades eine Liquiditätskennzahl. Sie misst, inwieweit kurzfristige Verbindlichkeiten durch Umlaufvermögen gedeckt werden. Zum 31. Dezember 2017 betrug sie rund 500 Prozent. Werte über 120 Prozent sind für eine ausreichende Zahlungsfähigkeit anzustreben. Im Jahr 2013 betrug die Liquidität 3. Grades für die ifs gGmbH 336 Prozent.

Eigenkapital

Das konsolidierte Eigenkapital der ifs Gesellschaften lag zum 31. Dezember 2012 bei € 4,86 Mio. Bis zum Vergleichsstichtag 2017 stieg es um 54 Prozent

auf € 7,49 Mio. In den fünf geprüften Jahren entspricht dies einer durchschnittlich jährlichen Steigerung von neun Prozent.

Eigenkapitalentwicklung ifs gGmbH, ifs FA gGmbH und ifs SB gGmbH
in den geprüften Jahren
in Mio. €



* inkl. unversteuerter Rücklagen, die im Jahr 2013 in das Eigenkapital umgegliedert wurden
** Rückstellungen von € 150.000 im Zuge der Verschmelzung im Jahr 2017 aufgelöst

Quelle: Jahresabschlüsse ifs Gesellschaften; Darstellung Landes-Rechnungshof; Rundungsdifferenzen

Die Erhöhung des Eigenkapitals von € 2,63 Mio. in den geprüften Jahren ergab sich zu 53 Prozent bzw. € 1,40 Mio. aus der betrieblichen Tätigkeit und zu 41 Prozent bzw. € 1,08 Mio. aus Finanzerträgen. Der Rest entfiel auf Rückstellungen, die im Zuge der Verschmelzung aufgelöst wurden. Dadurch erhöhte sich die Eigenkapitalquote der ifs Gesellschaften in aggregierter Berechnung von 39 Prozent zum Bilanzstichtag 2012 auf 45 Prozent im Jahr 2017. Nach einem internen Standard der Abteilung Soziales und Integration (IVa) wird eine Eigenkapitalquote zwischen 30 und 50 Prozent als angemessen angesehen.

Das Stammkapital, welches in der Regel die durch die Gesellschafter übernommenen Einlagen widerspiegelt, belief sich bei konsolidierter Betrachtung im gesamten Prüfzeitraum auf € 0,36 Mio. Im Jahr 2018 wurde es im Zuge einer Kapitalerhöhung aus Gesellschaftsmitteln, d.h. durch Umwandlung von Gewinnrücklagen in Stammkapital, auf € 3,50 Mio. erhöht.

Die ausgewiesene Kapitalrücklage von € 0,67 Mio. umfasst Mittel, die der ifs Verein als Gesellschafter im Zuge der Gründung in die ifs gGmbH einbrachte.

In den Gewinnrücklagen werden grundsätzlich Beträge ausgewiesen, die aus Jahresüberschüssen entstanden sind. Sie werden in der Regel unmittelbar aus dem laufenden Jahresergebnis oder durch Zuführung von Bilanzgewinnen der Vorjahre gebildet. Im Vergleich der Jahre 2013 und 2017 erhöhten sie sich von € 3,84 Mio. auf € 6,37 Mio.

Fremdkapital

Rund drei Viertel des Fremdkapitals der ifs Gesellschaften entfielen auf Rückstellungen. Sie stiegen im Prüfzeitraum um 15 Prozent auf € 7,05 Mio. Im Jahr 2017 betrugen jene für Abfertigungen € 2,81 Mio., für Sabbatanspruch € 1,73 Mio. und für nicht verbrauchten Urlaub € 1,10 Mio. Mit Ausnahme des Jahres 2013 bestanden zu den Bilanzstichtagen keine wesentlichen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten.

Bewertung

Das den ifs Gesellschaften zur Verfügung stehende Kapital war in den geprüften Jahren vor allem in Finanzanlagen, liquiden Mitteln sowie kurzfristigen Forderungen gebunden. Die Vermögensstruktur und der hohe Bestand an Finanzanlagen hängen auch mit der Strategie, betriebsnotwendige Räumlichkeiten anzumieten und kein Immobilienvermögen aufzubauen, zusammen.

Die ifs Gesellschaften steigerten die liquiden Mittel sowie das Eigenkapital in den geprüften Jahren deutlich. Diese Erhöhung war größtenteils durch Überschüsse aus der betrieblichen Tätigkeit, aber auch in hohem Ausmaß durch Finanzerträge begründet. Im Prüfzeitraum nahmen sowohl der Liquiditätsgrad als auch die Eigenkapitalquote maßgeblich zu. Die ifs gGmbH verfügt damit über eine überdurchschnittlich gute Finanzmittel- und Eigenkapitalausstattung.

Die Eigenkapitalquote liegt zwar noch innerhalb der Bandbreite des internen Standards der Abteilung Soziales und Integration (IVa). Die darin festgelegte Obergrenze ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs aber als hoch zu bewerten. Er weist grundsätzlich darauf hin, dass ein Kapitalaufbau durch öffentlich bereitgestellte Mittel auch bedeutet, dass diese nicht unmittelbar bzw. erst zeitlich verzögert für Leistungen an Klienten eingesetzt werden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt dem Land, die Angemessenheitsgrenze der Eigenkapitalquote, die im internen Standard festgelegt ist, zu überprüfen.

Stellungnahme Land

Die Angemessenheit der Eigenkapitalquote wird mit den Systempartnern beraten und dann im Kuratorium des Sozialfonds entschieden.

3 Vorgaben des Landes

3.1 Rechtsbeziehungen

Ein mehrteiliges Regelwerk kennzeichnet die Rechtsbeziehung mit dem Land. Die SFRL-SF war schon vor Unterzeichnung des neuen Rahmenvertrags sinngemäß anzuwenden. Dies wurde anders eingeschätzt. Wiederholte Fristverlängerungen verzögern die Einführung wichtiger Elemente zur Steuerung der Leistungen. Verantwortungen sind zu bündeln und das Tarifkalkulationsmodell frühzeitig zu erproben.

Situation

Zur Klärung der Fragen des Prüfauftrags stellte der Landes-Rechnungshof zunächst fest, welche Regelungen ab wann und in welchem Detailgrad gegolten haben. Über den Zeitpunkt der Anwendung und den Inhalt der Vorgaben bestanden unterschiedliche Auffassungen zwischen den Systempartnern.

Allgemeines

Materiengesetze

Das Land gewährt Personen Leistungen im Rahmen des Mindestsicherungsgesetzes, des Kinder-und Jugendhilfegesetzes sowie des Chancengesetzes. Soziale Dienstleistungen erbringt es dabei in der Regel nicht selbst, sondern bedient sich Einrichtungen zur Leistungserfüllung. Dem liegt u.a. das in der Landesverfassung verankerte Subsidiaritätsgebot zugrunde. Die Kosten werden grundsätzlich aus dem Sozialfonds getragen. Dieser kann die Einrichtungen bzw. deren Angebote auch direkt fördern.

Förderarten

Im Allgemeinen werden Objekt-, Projekt- und Subjektförderungen unterschieden. Objektförderungen unterstützen die Struktur und den laufenden Betrieb der Einrichtungen. Projektförderungen sind zeitlich befristete und/oder einmalige Subventionen von Vorhaben. Subjektförderungen finanzieren Leistungen für Einzelpersonen. Sie können in direkter und indirekter Form erfolgen.

Direkte Subjektförderung bedeutet, dass die unterstützte Person eine vorgesehene Geldleistung erhält. In der indirekten Form kann die Einrichtung, bei der die Person eine Leistung in Anspruch genommen hat, diese unmittelbar mit dem Sozialfonds auf Basis von vereinbarten Mengen und Tarifen abrechnen. Dadurch entsteht ein Dreiecksverhältnis zwischen Einzelperson, Einrichtung sowie Land bzw. Sozialfonds.

Richtlinien

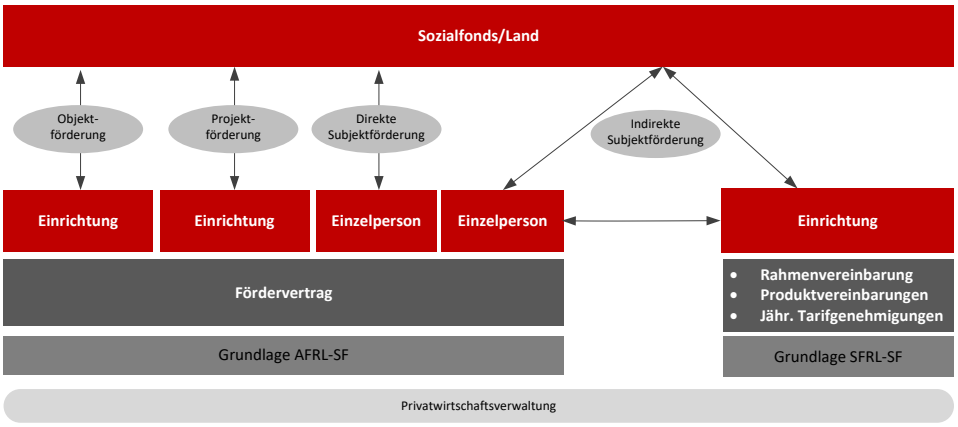
Die Finanzierungen basieren neben den jeweiligen Materiengesetzen insbesondere auf verschiedenen Richtlinien des Sozialfonds, die vom Kuratorium erlassen werden. Grundsätzlich sind dies eine allgemeine Richtlinie zur Gewährung von Mitteln aus dem Sozialfonds (AFRL-SF) sowie eine spezielle Richtlinie zur Gewährung von Förderungen und Abrechnung von Leistungen im Rahmen der indirekten Subjektförderung (SFRL-SF). Sie gelten nicht für Förderungen im Verwaltungsweg – z.B. bei behördlichen Maßnahmen in der Mindestsicherung – und für Pflegeangelegenheiten von älteren Menschen.

Verträge

Mit der Einzelperson oder Einrichtung kommt in der Regel ein Fördervertrag zustande. Darüber hinaus gibt es in der indirekten Subjektförderung ein zusätzliches Regelwerk, das der Steuerung der Leistungsbeziehung zwischen Land bzw. Sozialfonds und der jeweiligen Einrichtung dient. Es zieht sich über drei Ebenen. In einer Rahmenvereinbarung werden die Grundlagen der Zusammenarbeit geregelt. In Produktvereinbarungen sollen u.a. Zielgruppen und Zielsetzung sowie Umfang und Qualität der vom Sozialfonds finanzierten Leistungen festgelegt werden. Einzelne oder ein Bündel von spezifischen Leistungen, welche eine bestimmte Wirkung verfolgen, werden dabei in sogenannten Produkten zusammengefasst. In Tarifgenehmigungen werden die jährlichen Leistungsmengen und Tarife festgelegt, Tangenten definieren die Obergrenzen je Einrichtung bzw. Produkt.

Überblick Rechtsbeziehungen

vereinfachte Darstellung nach Förderart



Hinweis: Produktvereinbarungen sind in der Kinder- und Jugendhilfe mit Leistungsverträgen gleichzusetzen

Quelle: AFRL-SF, SFRL-SF, Erläuterungen Abteilung IVa; Darstellung Landes-Rechnungshof

Richtlinienausarbeitung und -anwendung

Entwürfe 2013

In Adaption bzw. Erweiterung der ursprünglichen AFRL-SF aus dem Jahr 2011 arbeitete die Abteilung Soziales und Integration (IVa) Anfang 2013 Entwürfe für eine neue allgemeine sowie eine spezielle Richtlinie aus. Mit ihnen sollte die Steuerung des Sozialfonds verbessert sowie der Planungs- und Budgetierungsprozess mit den Einrichtungen auf einheitliche Grundlagen gestellt werden. Dafür sahen sie u.a. eine standardisierte Tarifkalkulation auf Grundlage einer Kostenträgerrechnung nach Produkten vor. In diesem Modell sind auch regelmäßige Nachkalkulationen vorgesehen. Ebenso beinhalteten die Entwürfe die jährlich von den Einrichtungen für die Tarifgenehmigungen vorzulegenden Unterlagen und Regelungen über die Handhabung von Rücklagen sowie die Aufsicht und Prüfung.

Ihre Erstfassungen lösten deutliche Spannungen mit den Einrichtungen aus. Dabei ging es um grundsätzliche Fragen wie die Beschränkung der Selbstständigkeit von privaten Unternehmen. Für die weitere Ausarbeitung forderten die Einrichtungen einen gemeinsamen Prozess ein. Nach intensiven Diskussionen erfolgten Anpassungen der Richtlinien, die mit dem Arbeitgeberverein für Sozial- und Gesundheitsorganisationen Vorarlberg (AGV) abgestimmt waren.

Beschlussfassung 2013

Die neue AFRL-SF und SFRL-SF wurden Mitte Mai 2013 schließlich vom Kuratorium im Beisein von beratenden Experten der Einrichtungen beschlossen. Sie traten mit 1. Juni 2013 in Kraft. Die Richtlinien sahen weiters vor, dass neue Rahmen- inklusive Produktvereinbarungen, welche den geänderten Vorgaben entsprechen sollten, bis spätestens 31. Dezember 2015 abzuschließen sind. Bis zu diesem Zeitpunkt waren laut Übergangsbestimmung die Regelungen der SFRL-SF sinngemäß anzuwenden. Insbesondere für die Produktvereinbarungen musste die konkrete Produktstruktur auf Einrichtungsebene noch ausgearbeitet werden.

Sideletter

Die Beschlussfassung im Kuratorium erfolgte unter Beifügung eines Sideletters. Auch dieser wies auf die sinngemäße Anwendung der SFRL-SF bis zum Vorliegen der neuen Rahmen- inklusive Produktvereinbarungen hin. Er erläuterte, dass dies für die Dienststellen des Landes und für die Einrichtungen eine schrittweise Anwendung bedeutet, soweit die jeweiligen Voraussetzungen auf beiden Seiten gegeben sind. Er führte zudem aus, dass das Kuratorium mit der Angelegenheit zu befassen ist, wenn in strittigen Punkten kein Einvernehmen hergestellt werden kann. Dies erfolgte im Prüfzeitraum nicht.

Information

Mit einem Schreiben von Ende Mai 2013 informierte der Sozialfonds gemeinsam mit dem AGV alle Einrichtungen über die neuen Richtlinien und brachte ihnen diese mit dem Sideletter zur Kenntnis. Darin wurde bezüglich der noch

umzusetzenden Inhalte davon ausgegangen, dass sie in einer gemeinsam abgestimmten Vorgehensweise entwickelt werden.

Änderung 2015

Die AFRL-SF sowie die SFRL-SF wurden im Jahr 2015 geändert, wobei es insbesondere zu einer Trennung der Rahmen- von den Produktvereinbarungen sowie zu einer Fristverlängerung für ihren Abschluss bis 31. Dezember 2018 kam. Das Kuratorium beschloss die geänderten Richtlinien im Dezember 2015 wiederum im Beisein der Einrichtungsexperten. Sie traten mit 1. Jänner 2016 in Kraft. Erneut hielten sie fest, dass ihre Bestimmungen bis zum Abschluss der neuen Rahmen- und Produktvereinbarungen sinngemäß Anwendung finden.

Fristverlängerung

Ende November 2018 kam es nochmals zu einer Fristverlängerung für den Abschluss der neuen Rahmenvereinbarungen bis 31. Dezember 2019 bzw. der neuen Produktvereinbarungen bis 31. Dezember 2020. Zu diesem Zeitpunkt lagen nämlich noch nicht mit allen Einrichtungen überarbeitete Rahmen- bzw. Produktvereinbarungen vor. Die Festlegung der dafür erforderlichen Produktstruktur auf Ebene der jeweiligen Einrichtungen befindet sich nach Auskunft der Abteilung Soziales und Integration (IVa) noch in Arbeit.

Zuständigkeit

Die Zuständigkeit zur Schaffung der Voraussetzungen für den Abschluss der Rahmen- und Produktvereinbarungen liegen bei der Abteilung Soziales und Integration (IVa). Die Aufgaben sind auf den Rechtsbereich und das zentrale Controlling im FaB RBC sowie auf die jeweiligen FaB und FuB verteilt. Bereits im Prüfbericht 2018 über die finanzielle Planung und Steuerung des Sozialfonds empfahl der Landes-Rechnungshof, Aufgaben, Kompetenzen und Schnittstellen zu klären und verbindlich zu regeln. Auch die ifs gGmbH gab in Gesprächen mit dem Landes-Rechnungshof an, dass in den letzten Jahren eine zentrale Ansprechperson in der Abteilung Soziales und Integration (IVa) für die Ausarbeitung der Produktstruktur sowie für allgemeine Controlling-Themen fehlte.

Anwendung

Seitens der Abteilung Soziales und Integration (IVa) wurde die SFRL-SF bis zum Inkrafttreten von neuen Rahmenvereinbarungen – in welchen die privaten Rechtsträger deren Verbindlichkeit ausdrücklich anerkennen – als interne Handlungsanweisung ohne Außenwirkungen angesehen. Auch die ifs gGmbH vertrat die Auffassung, dass die SFRL-SF erst ab Unterzeichnung der neuen Rahmenvereinbarung für sie Gültigkeit erlangt hat. Zur Klärung der Rechtsfrage und zum besseren Verständnis, welche Intention die Systempartner mit der Regelung ursprünglich verfolgen wollten, führte der Landes-Rechnungshof zusätzliche Gespräche mit dem AGV und dem Vorarlberger Gemeindeverband. Diese gingen davon aus, dass eine Verpflichtung zur sinngemäßen Anwendung der SFRL-SF für die Einrichtungen schon früher bestand.

Vertragsbeziehungen mit den ifs Gesellschaften

Vereinbarungen

Im Prüfzeitraum galt für die ifs Gesellschaften eine Rahmenvereinbarung aus dem Jahr 2004. Sie legte u.a. fest, dass die betriebswirtschaftlich kalkulierten Leistungsentgelte mit dem Land jährlich zu vereinbaren sind und das Land berechtigt ist, die Verwendung der Sozialfondsmittel nach Maßgabe der Förderrichtlinien zu überprüfen. Die neue Rahmenvereinbarung mit der ifs gGmbH wurde am 20. Dezember 2017 unterzeichnet und trat mit 1. Jänner 2018 in Kraft. Vereinzelt lagen Produktvereinbarungen vor, z.B. im Bereich der Extremismusprävention.

Tarifgenehmigungen

In den geprüften Jahren forderte die Abteilung Soziales und Integration (IVa) die ifs Gesellschaften regelmäßig zur Einbringung von Budget- und Tarifanträgen einschließlich zugehöriger Unterlagen auf. In diesen Schreiben wies sie ab Juni 2013 jährlich auf die neuen Förderrichtlinien als Grundlage für die Budget- und Tarifplanung hin. Zusätzlich waren den jährlichen Aufforderungsschreiben laufend ein Informationsblatt bzw. anfänglich eine Checkliste über die einzubringenden Unterlagen sowie eine Beschreibung des Tarifkalkulationsmodells beigefügt. Auch die AFRL-SF und SFRL-SF wurden nach ihrer Änderung im Jahr 2015 jeweils mitübermittelt. Im übersendeten Informationsblatt wird u.a. auf die Vorlage einer Aufstellung über die dreijährige Entwicklung von Rücklagen und Rückstellungen hingewiesen. Allerdings wird nicht zwischen Gewinnrücklagen und Rücklagen aus Sozialfondsmitteln unterschieden. Unklare Begrifflichkeiten enthält auch die Beschreibung des Tarifkalkulationsmodells, beispielsweise hinsichtlich des Tarifumsatzes.

Bewertung

Die Einführung der neuen Sozialfondsrichtlinien mit 1. Juni 2013 beurteilt der Landes-Rechnungshof als wichtigen Schritt zur besseren Planung und Steuerung des Mitteleinsatzes. Die SFRL-SF greift dafür zentrale Elemente auf. Mit den vorgesehenen Produktvereinbarungen werden zielgerichtete Produkte festgelegt. Das standardisierte Kalkulationsmodell erleichtert Tarifüberprüfungen maßgeblich. Zudem sind Regelungen zur Handhabung von Rücklagen sowie zur Vorlage von Unterlagen enthalten. Die Richtlinie bewegt sich allerdings im Spannungsfeld zwischen Selbstständigkeit und Abhängigkeit der Einrichtungen, weshalb sie anfänglich sehr umstritten war. Nach Anpassungen sowie der Zusage, die noch umzusetzenden Punkte gemeinsam auszuarbeiten, konnte sie jedoch von den Einrichtungen mitgetragen werden. Der Richtlinientext bzw. seine Begleitpapiere weisen aber Unklarheiten auf.

Die Rechtsbeziehungen zwischen Einzelpersonen, Einrichtungen sowie Land bzw. Sozialfonds für die Finanzierung von sozialen Dienstleistungen sind insgesamt komplex ausgestaltet. Dies gilt vor allem für den Bereich der indirekten Subjektförderung, die auf einem mehrteiligen Regelwerk beruht. Für die Beur-

teilung des gesamten Rechtsverhältnisses, insbesondere für die Frage, ab welchem Zeitpunkt die SFRL-SF auch von den Einrichtungen verpflichtend anzuwenden war, sind alle drei Ebenen zu berücksichtigen.

Zu den unterschiedlichen Auffassungen hierzu hält der Landes-Rechnungshof fest, dass die Richtlinie nach seiner Beurteilung bereits ab 1. Jänner 2014 – das ist das erste volle Geschäftsjahr nach ihrem Inkrafttreten – für die Einrichtungen relevant war. Dies ergibt sich im Wesentlichen aus dem Prozess der jährlichen Tarifgenehmigungen. Die Aufforderungsschreiben verwiesen jeweils ausdrücklich auf die SFRL-SF und die einzubringenden Unterlagen, die Richtlinie wurde in den letzten Jahren auch mitübermittelt. Ebenso war sie schon aus den erfolgten Informationen bekannt. Verpflichtungen der ifs Gesellschaften ergaben sich überdies aus der Rahmenvereinbarung 2004.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs können die SFRL-SF daher wie allgemeine Geschäftsbedingungen für die Leistungsbeziehung mit dem Land bzw. Sozialfonds qualifiziert werden. Daraus leitet sich die Außenwirkung der Richtlinie für die Einrichtungen ab. Ihre Inhalte waren damit schon vor Abschluss der neuen Rahmenvereinbarung von den ifs Gesellschaften sinngemäß anzuwenden, worauf die SFRL-SF auch ausdrücklich verwies. Dies wurde von den geprüften Stellen – in ihren Auskünften gegenüber dem Landes-Rechnungshof zu Beginn der Prüfung – anders eingeschätzt. Zu klären ist allerdings, was unter einer sinngemäßen Anwendung konkret zu verstehen ist. Nach Auslegung des Landes-Rechnungshofs bedeutet dies, dass die Inhalte der SFRL-SF jedenfalls in jenem Detailgrad umzusetzen waren, welcher bereits erfüllbar war.

Die Frist zum Abschluss der Rahmen- und Produktvereinbarungen wurde schon zweimal verlängert. Ein konsequentes Vorgehen erkennt der Landes-Rechnungshof darin nicht. Damit verzögerte sich die vollständige Umsetzung zentraler Elemente in der Steuerung der Leistungsbeziehung zwischen Land bzw. Sozialfonds und Einrichtungen. Die Abteilung Soziales und Integration (IVa) war im Prüfzeitraum aber durch Strategieprozess, Flüchtlingssituation sowie mehrere Personalwechsel gefordert.

Der Landes-Rechnungshof hebt hervor, dass die vorgesehenen standardisierten Tarifkalkulationen und deren regelmäßige Nachkalkulationen wesentlich dazu beitragen, das Risiko nicht angemessener Leistungsentgelte zu reduzieren. Um möglichst frühzeitig Umsetzungsschwierigkeiten zu erkennen, regt er an, die Tarifkalkulationen für einzelne Einrichtungen bzw. ausgewählte Produkte möglichst rasch in einer Testphase zu erproben. Dies trägt dazu bei, zweckmäßige Anpassungen frühzeitig vorzunehmen und weiteren Verzögerungen entgegen-

zuwirken. Auch unpräzise Bestimmungen im Informationsblatt sowie in der Beschreibung des Tarifkalkulationsmodells sind anzupassen. Um die SFRL-SF konsequent voranzutreiben, hält er es für notwendig, die Verantwortung in der zuständigen Abteilung bis zur vollständigen Umsetzung bei einer Person im Sinne eines Projektmanagers zu bündeln.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt dem Land, die Einrichtungen bis zur vollständigen Umsetzung der SFRL-SF ausdrücklich auf deren sinngemäße Anwendung hinzuweisen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof dem Land, den Abschluss der Produktvereinbarungen mit Nachdruck voranzutreiben.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof dem Land, die Verantwortung bis zur vollständigen Umsetzung der SFRL-SF bei einer Person zu bündeln.

Ferner empfiehlt der Landes-Rechnungshof dem Land, das standardisierte Tarifkalkulationsmodell mit einzelnen Einrichtungen bzw. für ausgewählte Produkte frühzeitig zu erproben und allenfalls anzupassen.

Zusätzlich empfiehlt der Landes-Rechnungshof dem Land, das Informationsblatt für die Budget- und Tarifanträge sowie die Beschreibung des Tarifkalkulationsmodells zu präzisieren.

Stellungnahme Land

Zur Empfehlung, den Abschluss der Produktvereinbarungen mit Nachdruck voranzutreiben, wird darauf hingewiesen, dass dem AGV zugesagt worden war, die Rahmenvereinbarungen, Produktvereinbarungen sowie Tarifkalkulationen schrittweise umzusetzen. Die Abstimmung betreffend die Muster-Produktvereinbarungen hat sich auch aufgrund der im Mai 2018 in Kraft getretenen Datenschutzgrundverordnung verzögert. Die erforderlichen rechtlichen Klärungen werden sehr intensiv vorangetrieben. Die Gespräche mit dem AGV dazu konnten bis dato noch nicht abgeschlossen werden. Auch wird die von der Abteilung IVa ausgearbeitete Produktstruktur vom AGV teilweise in Frage gestellt, sodass auch hier noch weitere Abstimmungen erforderlich sind. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass schon jetzt der überwiegende Teil der Leistungen über Tarife abgerechnet wird.

Kommentar

Der Landes-Rechnungshof weist nochmals auf die hohe Bedeutung von Tarifüberprüfungen hin. Solche sind von der zuständigen Abteilung – auch schon vor Anwendung des standardisierten Kalkulationsmodells – aktiv vorzunehmen. Weiters anerkennt er, dass eine gut abgestimmte Produktstruktur wichtig ist. Sie darf aber nicht als Vorwand dienen, die Umsetzung von Tarifüberprüfungen zu verzögern. Diese stellen einen zentralen Hebel für einen sparsamen Umgang mit Sozialfondsmitteln dar.

3.2 Rücklagenregelung

Zweck einer Rücklagenbildung ist die Schaffung eines Kapitalpolsters, auch zur Risikovorsorge. Die dazu bestehende Regelung des § 11 SFRL-SF weist zahlreiche Unklarheiten auf und bedarf einer Überarbeitung. Der Landes-Rechnungshof zeigt dazu Auslegungen für offene Fragen auf. Die Höhe der Sozialfonds-Rücklage der ifs gGmbH ist aus Gründen der Transparenz jedenfalls im Anhang zum Jahresabschluss auszuweisen.

Situation

Eine wesentliche Regelung in der SFRL-SF ist jene zur Handhabung von Rücklagen. Sie wurden im Rahmen der Ausarbeitung sowie der Änderung der Richtlinie mehrfach angepasst. Zur Auslegung ihres interpretationsbedürftigen Inhalts zog der Landes-Rechnungshof auch Vorfassungen heran. Die aktuelle Bestimmung lautet:

Regelung zur Handhabung von Rücklagen
§ 11 SFRL-SF in der geltenden Fassung

> (1) Im Zuge der Geschäftstätigkeit erzielte Gewinne aus Sozialfondsmitteln sind einer Rücklage zuzuführen.
>
> (2) Werden bestimmte Rücklagenquoten bezogen auf den Tarifumsatz überschritten, sind mit dem Land Konsultationen über die Verwendung der Rücklagen zu führen. Die für Konsultationen maßgeblichen Obergrenzen einer jährlichen Rücklagenbildung errechnen sich aus der Summe von zehn Prozent bis zu einer Million Euro Tarifumsatz, fünf Prozent für weitere vier Millionen Euro Tarifumsatz und drei Prozent für den darüber hinausgehenden Tarifumsatz. Wird in Summe das Vierfache der jährlichen Rücklagenobergrenze überschritten, sind ebenfalls Konsultationen zu führen. Über den Einsatz von Rücklagen, die aus Mitteln des Sozialfonds gebildet wurden und die über der angeführten Gesamtobergrenze liegen, wird mit der jeweiligen Einrichtung eine Vereinbarung getroffen.
>
> (3) Allfällige Rücklagen aus Einnahmen, die keine Sozialfondsmittel sind (z.B. aus dem Finanzergebnis) können unberücksichtigt bleiben.

Quelle: SFRL-SF

Absatz 1

Absatz 1 legt fest, dass im Zuge der Geschäftstätigkeit erzielte Gewinne aus Sozialfondsmitteln einer Rücklage zuzuführen sind. Damit sollen Überschüsse aus sozialfondsfinanzierten Bereichen abgegrenzt und für eine allfällige spätere Verwendung zur Verfügung stehen.

Im Jahr 2015 wurde der Absatz insoweit geändert, als die Rücklagenzuführung von Gewinnen aus Sozialfondstarifen – welche in der indirekten Subjektförde-

rung anfallen – auf solche aus Sozialfondsmitteln erweitert wurde. Damit sind nun nicht mehr nur Leistungsentgelte, sondern auch Überschüsse aus Objekt- und Projektförderungen erfasst.

Schon vor Beschlussfassung der SFRL-SF im Jahr 2013 kam es in diesem Absatz zur Streichung von Passagen, in denen auch die Rücklagenverwendung geregelt war. Beispielsweise war in einer Vorfassung für jede Rücklagenauflösung eine Abstimmung mit dem Sozialfonds vorgesehen. Ein anderer Entwurf enthielt die Regelung, dass die Sozialfonds-Rücklage zur Deckung von Zufallsverlusten dient, die durch Unterschreiten der kalkulierten Auslastung entstanden sind. Eine weitergehende Auflösung bedurfte der Abstimmung mit dem Sozialfonds.

Absatz 2

In Absatz 2 ist vorgesehen, dass mit dem Land Konsultationen über die Verwendung von Rücklagen zu führen sind, wenn diese definierte Höhen bzw. Obergrenzen überschreiten. In bestimmten Fällen ist auch eine Vereinbarung über ihren Einsatz zu treffen. Dabei sind sowohl jährliche als auch gesamthafte Grenzen zu beachten.

In den Entwürfen aus dem Jahr 2013 wurde die gesamthafte Rücklagenobergrenze vom Dreifachen auf das Vierfache erhöht. Ebenso war darin vorgesehen, dass über den Einsatz von Rücklagen, die in der Vergangenheit entstanden sind, mit der jeweiligen Einrichtung eine Vereinbarung getroffen wird.

Absatz 3

Nach Absatz 3 können allfällige Gewinne aus Einnahmen, die keine Sozialfondsmittel sind, bei der Rücklagenberechnung unberücksichtigt bleiben. In den Entwürfen aus dem Jahr 2013 war die beispielhafte Erwähnung des Finanzergebnisses zunächst nicht enthalten.

Unklarheiten

Die Analyse des § 11 SFRL-SF durch den Landes-Rechnungshof zeigte aus dem Wortlaut nicht unmittelbar zu beantwortende Grundsatzfragen auf. Sie konnten weder mit den Erläuterungen geklärt, noch aus Gesprächen mit den geprüften Stellen, dem AGV sowie der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) eindeutig beantwortet werden.

Unklarheiten § 11 SFRL-SF

überblickmäßige Darstellung

Bezug	Fragen
Abs. 1	**Ausweis** – Wo bzw. wie ist die Sozialfonds-Rücklage auszuweisen (z.B. in der Bilanz oder außerbilanziell)? **Berechnung** – Werden bei der Gewinnermittlung aus Sozialfondsmitteln auch Zufallsverluste berücksichtigt? – Wie erfolgt die Berechnung während der sinngemäßen Anwendung? **Zeitpunkt** – Ab wann werden Gewinne vor Geltung der SFRL-SF berücksichtigt?
Abs. 2	**Rücklagenauflösung** – Können Rücklagen vor Erreichung von Obergrenzen aufgelöst werden? – Falls ja, für welchen Zweck und unter welchen Bedingungen?
Abs. 3	**Umfang der Sozialfondsmittel** – Soll der Sozialfonds an Erträgen aus Vermögen, das durch Überschüsse aus Sozialfondsmitteln gebildet wurde, teilhaben?

Quelle: SFRL-SF; Darstellung Landes-Rechnungshof

Bewertung

Die Rücklagenregelung des § 11 SFRL-SF weist zahlreiche Unklarheiten auf. Aus den Vorfassungen und den Gesprächen mit den Systempartnern ist seine Interpretation auch für den Landes-Rechnungshof nur bedingt ableitbar. Basierend auf Ergebnissen dieser Prüfung zeigt er jedoch Auslegungsvarianten für offene Fragen auf.

Der Ausweis der Sozialfonds-Rücklage kann grundsätzlich sowohl in der Bilanz als auch außerbilanziell erfolgen. Bei der Darstellung in der Bilanz ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine Bildung von Gewinnrücklagen nur dann möglich ist, wenn die Gewinn- und Verlustrechnung der Einrichtung einen Jahresüberschuss ausweist. Das wird dann problematisch, wenn Gewinne aus einem sozialfondsfinanzierten Geschäftsfeld durch Verluste eines nicht sozialfondsfinanzierten Geschäftsfelds ausgeglichen werden. Um die Sozialfonds-Rücklage jedenfalls in voller Höhe ausweisen zu können, hält der Landes-Rechnungshof in diesen Fällen eine außerbilanzielle Darstellung für zweckmäßiger. Aus Gründen der Transparenz ist sie aber in den Anhang zum Jahresabschluss aufzunehmen.

Bei der Ermittlung von Gewinnen aus Sozialfondsmitteln sind seiner Meinung nach auch Zufallsverluste aus sozialfondsfinanzierten Leistungen zu berücksichtigen. Weiters vertritt er die Ansicht, dass – solange noch keine produktbe-

zogene Gewinnermittlung möglich ist – sachlich gerechtfertigte Näherungsrechnungen heranzuziehen sind.

Die SFRL-SF legt für die Rücklagenberechnung nicht fest, ab wann Gewinne aus den Jahren vor ihrer Geltung zu berücksichtigen sind. Aus Gesprächen u.a. mit dem AGV ergab sich, dass ursprünglich von einem Zeithorizont seit Aufnahme der Geschäftstätigkeit der jeweiligen Einrichtung oder seit Einrichtung des Sozialfonds ausgegangen wurde. Auch die ifs gGmbH wies in ihrem Ansuchen zum Abschluss der neuen Rahmenvereinbarung die Sozialfonds-Rücklage ab dem Jahr 1998 aus. Dem Landes-Rechnungshof legte sie eine weitere interne Aufstellung über die Rücklagenhöhe vor. In dieser wurden Gewinne auch erst ab dem Jahr 2013, der Einführung der SFRL-SF, sowie ab dem Jahr 2017, der Unterzeichnung der neuen Rahmenvereinbarung, berücksichtigt. Der Landes-Rechnungshof weist darauf hin, dass die aus der Vergangenheit stammenden Überschüsse aus Sozialfondsmitteln im Hinblick auf die damals bestehenden Rechtsverhältnisse mit den betroffenen Einrichtungen aufzurollen sowie zu klären sind.

Eine Auflösung der gebildeten Sozialfonds-Rücklage unterhalb der definierten Obergrenzen wird nach Einschätzung des Landes-Rechnungshofs jedenfalls im Rahmen von sachlich gerechtfertigten Zufallsverlusten aus sozialfondsfinanzierten Leistungen zulässig sein. Damit es nicht zu einem Unterlaufen der Obergrenzen kommen kann, wird bei jeder größeren Verwendung eine enge Kommunikation mit dem Land bzw. Sozialfonds für sinnvoll erachtet. Dies stärkt die Vertrauensbasis und vermeidet Missverständnisse.

Der Hintergrund, warum bei Ermittlung der Sozialfonds-Rücklage Finanzergebnisse unberücksichtigt bleiben können, war nicht mehr feststellbar. Die Anwendung am Beispiel der ifs Gesellschaften zeigt, dass damit wesentliche Teile der Jahresüberschüsse nicht in die Rücklagenberechnung einzurechnen sind. Zu klären ist, inwiefern der Sozialfonds zukünftig an Erträgen aus Vermögen beteiligt werden soll, das durch Überschüsse aus Sozialfondsmitteln gebildet wurde.

Zweck einer Rücklagenbildung ist die Schaffung eines Kapitalpolsters, welches auch zur Risikovorsorge dient. Mit der bestehenden Regelung wurde den Einrichtungen ein Rücklagenaufbau aus Sozialfondsmitteln im Unterschied zu einer Ausfallshaftung zugestanden. In ihren Entwürfen wurde die gesamthafte Rücklagenobergrenze vom Dreifachen auf das Vierfache erhöht. Berechnungen am Beispiel der ifs gGmbH zeigen, dass damit die Gesamtaufwendungen für weniger als zwei Monate überbrückt werden könnten. Aus Rücklagen alleine lassen sich aber nur unzureichend Aussagen über die wirtschaftliche Situation

des Unternehmens ableiten. Als wichtig erachtet der Landes-Rechnungshof daher, dass auch die darüber hinausgehende Vermögenssituation mitberücksichtigt und für Entscheidungen herangezogen wird.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt dem Land, die offenen Fragen in § 11 SFRL-SF zu klären und die Bestimmung anzupassen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof der ifs gGmbH, die Höhe der Sozialfonds-Rücklage im Anhang zum Jahresabschluss auszuweisen.

Stellungnahme Land

Die offenen Fragen zu § 11 SFRL-SF werden im Kuratorium des Sozialfonds beraten und geklärt werden. Es wird davon ausgegangen, dass es zweckmäßig sein dürfte, für die Rücklagenberechnung als Ausgangssituation den Beginn mit der Gründung des Sozialfonds im Jahre 1998 festzulegen.

3.3 Umsetzung und Kontrolle

Während die anderen ifs Gesellschaften die Rücklagengrenzen einhielten, überschritt die ifs FA gGmbH diese zumindest einmalig. Die ifs gGmbH übermittelte die Unterlagen nicht vollständig. Zugleich unterließ es die zuständige Abteilung großteils, diese als Basis für Budgetgespräch und Tarifgenehmigung systematisch nachzufordern. Sinn und Notwendigkeit der Controlling-Tätigkeiten sind bewusst zu machen und Zuständigkeiten zu ändern.

Situation

Der Landes-Rechnungshof wurde beauftragt zu klären, ob Rücklagen entsprechend den Sozialfonds-Vorgaben gebildet, Informationspflichten eingehalten und seitens des Landes Prüfungshandlungen vorgenommen wurden. Dafür erhob er schwerpunktmäßig, wie die geprüften Stellen spezifischen Vorgaben der SFRL-SF ab dem Jahr, ab welchem diese anzuwenden waren, nachkamen.

Unterlagen zur Tarifgenehmigung nach § 7 SFRL-SF

Umfang

Zu den Unterlagen, die durch die ifs Gesellschaften einzubringen waren und nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs bereits bereitgestellt werden konnten, zählten:

- Jahresabschluss (Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung) einschließlich Anhang,
- Prüfbericht des Abschlussprüfers einschließlich Bestätigungsvermerk und Lagebericht,

- Aufstellung über die Entwicklung von Rücklagen und Rückstellungen der letzten drei Jahre einschließlich Erläuterungen (sofern nicht in den Jahresabschlüssen enthalten).

Nach § 7 SFRL-SF sind weitere Unterlagen wie standardisierte Tarifkalkulation zu übermitteln. Da im Prüfzeitraum noch keine Produktvereinbarungen nach dem Regime der SFRL-SF vorlagen, war für den Landes-Rechnungshof nachvollziehbar, dass die ifs Gesellschaften dem im Rahmen der Budget- und Tarifanträge bislang nicht nachkamen.

Einbringung

Aufgrund der in der Abteilung Soziales und Integration (IVa) vorliegenden Unterlagen stellte der Landes-Rechnungshof fest, dass einzelne Jahresabschlüsse der ifs Gesellschaften fehlten. Die zuständige Abteilung konnte ihm diese weder physisch noch digital während der Einschau bereitstellen.

Die Prüfung ergab ferner, dass die von der ifs gGmbH zur Verfügung gestellten Jahresabschlüsse keine Anhänge enthielten. Auch der jährlich erstellte Prüfbericht des Abschlussprüfers einschließlich des Bestätigungsvermerks und der Lagebericht dieser Gesellschaft wurden im Rahmen der Budget- und Tarifanträge nicht vorgelegt. Die ifs Gesellschaften übermittelten im Zuge dessen auch keine separaten Aufstellungen über die Entwicklung von Rücklagen und Rückstellungen. Für die ifs FA gGmbH und ifs SB gGmbH waren Erläuterungen dazu in den Anhängen der Jahresabschlüsse enthalten, nicht aber Informationen zu Sozialfonds-Rücklagen. Zudem teilten die geprüften Stellen mit, dass die Vorjahresabschlüsse zum Zeitpunkt der Budgetgespräche teilweise noch nicht vorlagen.

Die Unterlagen für die Budget- und Tarifanträge haben Einrichtungen mit fachübergreifendem Leistungsangebot an das zentrale Controlling der zuständigen Abteilung zu senden. Obwohl dies für die ifs gGmbH zutrifft, übermittelte sie die eingereichten Unterlagen in der Regel direkt an die jeweiligen FaB und FuB.

Nachforderung

Die Abteilung Soziales und Integration (IVa) überprüfte nach eigener Auskunft nicht systematisch, ob die übermittelten Unterlagen vollständig waren. Sie vertraute darauf, dass diese durch die Einrichtungen im möglichen Ausmaß eingebracht werden. Die Abteilung begründete dies damit, dass nach ihrer ursprünglichen Rechtsansicht die SFRL-SF im Prüfzeitraum noch keine Außenwirkung gegenüber den ifs Gesellschaften entfaltete und damit nicht durchsetzbar war. Nach den Stellenbeschreibungen ist es Aufgabe der dezentralen Controlling-Mitarbeitenden in den jeweiligen FaB und FuB, ausstehende Unterlagen einzufordern.

Analyse und Kontrolle

Die eingereichten Unterlagen zu analysieren, betriebswirtschaftlich zu bewerten und Bilanzkennzahlen als Entscheidungsgrundlage für allfällige Tarifanpassungen zu erstellen, obliegt grundsätzlich ebenfalls den dezentralen Controlling-Mitarbeitenden. Sie können falls notwendig das zentrale Controlling einbinden. Wie der Landes-Rechnungshof bereits in seinem Prüfbericht 2018 ausführte, sahen diese Mitarbeitenden bei einzelnen Themen wie Tarifüberprüfungen Bedarf nach verstärkter Unterstützung. In diesem Bericht wies er auch auf die Notwendigkeit vermehrter fachspezifischer Fortbildung hin.

Für die Analyse von Jahresabschlussdaten der ifs gGmbH waren mangels konkreter Regelung bislang faktisch vier dezentrale Controlling-Mitarbeitende zuständig. Im Frühjahr 2018 versuchte das zentrale Controlling, die Verantwortlichkeiten hierfür klar zuzuteilen. Der Vorschlag berücksichtigte für die ifs Gesellschaften nicht den aktuellen Stand. Er erlangte auch keine Verbindlichkeit. Für die Bilanzanalyse besteht eine interne Handlungsanleitung. Sie nimmt bislang nicht spezifisch auf die Überprüfung von Rücklagen aus Sozialfondsmitteln nach § 11 SFRL-SF Bezug.

In der Abteilung Soziales und Integration (IVa) wird eine Datenbank geführt, in die Jahresabschlussdaten von Einrichtungen jährlich einzupflegen sind. Nach ihrer Auskunft wurde bislang nicht regelmäßig und systematisch kontrolliert, ob diese Daten erfasst waren. Teilweise erfolgte die Eingabe aufgrund von Vorjahresbeträgen, die in Jahresabschlüssen zu Vergleichszwecken angeführt sind. Die Erfassung oder Ergänzung führten auch Ferialkräfte oder Praktikanten durch. Die Jahresabschlussdaten 2015 von zwei ifs Gesellschaften wurden zuletzt im Jahr 2018 bearbeitet.

Handhabung von Rücklagen nach § 11 SFRL-SF

Bereits mit der Verpflichtung zur sinngemäßen Anwendung der SFRL-SF waren nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs Rücklagen aus Sozialfondsmitteln zu bilden und die Einhaltung der Obergrenzen zu überprüfen.

Vorgehen ifs Gesellschaften

Um die Höhe der Rücklagen aus Sozialfondsmitteln zu überwachen, führten die einzelnen ifs Gesellschaften nach eigener Auskunft ab dem Jahr 2013 bzw. 2014 entsprechende Aufstellungen. Die Einhaltung der Rücklagenobergrenzen wurde bei der ifs gGmbH durch den Prokuristen, bei der ifs FA gGmbH und der ifs SB gGmbH durch Geschäftsführer geprüft. Konsultationen mit dem Land fanden nicht statt, da nach Ansicht der ifs Gesellschaften kein Anlass dafür bestand.

In den geprüften Jahren gab es nach Auskunft der ifs gGmbH keinen spezifischen Austausch mit der Abteilung Soziales und Integration (IVa) über die ge-

wählte Vorgehensweise zur Berechnung der Sozialfonds-Rücklage. Dies wurde erstmals in Folge der medialen Berichterstattung im Herbst 2018 besprochen.

Vorgehen Abteilung IVa

Die Rücklagenaufstellungen der ifs Gesellschaften lagen der Abteilung Soziales und Integration (IVa) in den geprüften Jahren nicht vor. Nachweislich erlangte sie im Prüfzeitraum einmalig Kenntnis über die Höhe der Sozialfonds-Rücklage der ifs gGmbH. Diese wurden ihr im Rahmen des Ansuchens für den Abschluss der Rahmenvereinbarung im August 2017 mit einem Betrag von € 1,45 Mio. mitgeteilt. Darin waren die Sozialfonds-Rücklagen der Tochtergesellschaften nicht enthalten, obwohl die Verschmelzung bereits mit Juli 2017 durch die Generalversammlung beschlossen worden war.

Die Abteilung Soziales und Integration (IVa) gab zu Beginn der Prüfung an, dass die jeweiligen FaB und FuB die Einhaltung der Rücklagenobergrenzen in den jährlichen Budgetgesprächen überprüften. Konkrete Belege dafür konnte sie nicht vorlegen. Nach Auskunft eines FaB wurden Rücklagen in Budgetgesprächen nicht thematisiert, ein anderer führte diese Gespräche nicht regelmäßig. Die ifs gGmbH gab an, dass die Sozialfonds-Rücklagen nicht systematisch, im Überblick aber immer wieder Bestandteil der Budgetgespräche waren.

Berechnungen zur Sozialfonds-Rücklage

In Folge der medialen Berichterstattung im Herbst 2018 nahmen auch die Abteilung Soziales und Integration (IVa) und der Landes-Rechnungshof Berechnungen vor, um die Einhaltung der Obergrenzen zu verifizieren. Grundlage dafür bildeten die Rücklagenaufstellungen der ifs Gesellschaften. Der Landes-Rechnungshof plausibilisierte diese, wobei er aufgrund von Prüfungsfeststellungen in seinen Szenarien bestimmte Korrekturen vornahm.

Die ifs Gesellschaften ermittelten die Gewinne aus Sozialfondsmitteln nicht produktbezogen, sondern nach einem vereinfachenden Ansatz. Die Betriebsergebnisse wurden grundsätzlich im Ausmaß des angenommenen bzw. ab dem Jahr 2017 errechneten Finanzierungsanteils des Sozialfonds der Rücklage zugerechnet. Damit lag die Annahme zugrunde, dass alle Leistungsbereiche unabhängig vom Finanzier gleichmäßig zum Betriebsergebnis beitragen.

Dieser Vorgehensweise folgten grundsätzlich auch die Abteilung Soziales und Integration (IVa) sowie der Landes-Rechnungshof in seinem Szenario 1. In einem weiteren Szenario 2 ging er aber teilweise von dieser Annahme ab. Seine Prüfung ergab nämlich wesentliche Überdeckungen für sozialfondsfinanzierte Leistungen bei der ifs FA gGmbH. Gleichzeitig wiesen Bereiche, die einem anderen Finanzier zugeordnet waren, Unterdeckungen auf. Er passte daher seine Berechnungen in Szenario 2 um diese Überdeckungen an. Dies erfolgte ab dem Jahr 2013, da ab diesem Jahr einheitliche Kostenrechnungsdaten vorlagen.

Die folgende Darstellung weist den Stand der Sozialfonds-Rücklage der ifs gGmbH zum 31. Dezember 2017 aus. Darin ist die Berechnung für den jeweils längsten Zeithorizont angeführt, welche die ifs gGmbH, die Abteilung Soziales und Integration (IVa) und der Landes-Rechnungshof vornahmen. Die Sozialfonds-Rücklagen der Tochtergesellschaften sind darin auch enthalten. Ebenso stellt die Tabelle die jeweils kalkulierte gesamthafte Rücklagenobergrenze – d.h. jenen Vergleichswert, bei dessen Überschreiten u.a. Konsultationen mit dem Land zu führen sind – zu diesem Stichtag dar.

Sozialfonds-Rücklage der ifs gGmbH mit Annahmen
zum 31. Dezember 2017 nach Verschmelzung

Organisationseinheit	ifs gGmbH	Abteilung Soziales und Integration (IVa)	Landes-Rechnungshof Szenario 1	Landes-Rechnungshof Szenario 2
Annahmen	Gleichmäßiger Ergebnisbeitrag			Anpassung bei ifs FA gGmbH
	ab 1998	ab 1995	ab 1998	ab 1998
Rücklagenstand in Mio.	€ 1,65	€ 3,17	€ 1,82	€ 2,72
Gesamthafte Rücklagenobergrenze in Mio.	€ 4,20	€ 3,67	€ 3,57	€ 3,57
Ausnutzung Obergrenze in Prozent	39	86	51	76
Überschreitung gesamthafter Rücklagenobergrenze	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN

Hinweis: Überschreitung jährlicher und ggf. gesamthafter Rücklagenobergrenzen bei ifs FA gGmbH in Vorjahren

Quelle: Berechnungen und Informationen ifs Gesellschaften sowie Abteilung IVa; Darstellung Landes-Rechnungshof

Berechnungen ifs Gesellschaften

Zum 31. Dezember 2017 berechnete die ifs gGmbH einen Stand der Sozialfonds-Rücklage von € 1,65 Mio. ab dem Jahr 1998. Sie ermittelte die Rücklage aber auch für kürzere Zeiträume, da nicht klar war, ab welchem Jahr Gewinne zu berücksichtigen sind. Die gesamthafte Rücklagenobergrenze kalkulierte die ifs gGmbH mit € 4,20 Mio. Sie legte der Berechnung nicht wie in § 11 Abs. 2 SFRL-SF vorgesehen den Tarifumsatz, sondern die höhere Betriebsleistung zugrunde. Diese ergibt sich als Summe aus Umsatzerlösen und sonstigen betrieblichen Erträgen. Damit errechnet sich eine Ausnützung der gesamthaften Rücklagenobergrenze von 39 Prozent.

Die Prüfung des Landes-Rechnungshofs zeigte, dass die ifs Gesellschaften die Gewinne aus Sozialfondsmitteln nicht einheitlich ermittelten. Im Gegensatz zur ifs gGmbH flossen bei den Tochtergesellschaften die jährlichen Bilanzgewinne bzw. -verluste nicht in die Berechnung ein.

Berechnungen Abteilung IVa

Die Abteilung Soziales und Integration (IVa) ermittelte eine Sozialfonds-Rücklage von € 3,17 Mio. ab dem Jahr 1995. Sie stellte damit auf die Gründung der ifs Gesellschaften ab. Die gesamthafte Rücklagenobergrenze berechnete sie mit € 3,67 Mio., wobei sie anstelle des Tarifumsatzes den höheren Sozialfondsumsatz, der u.a. auch Objektförderungen enthält, ansetzte. Damit ergab sich ein Ausnutzungsgrad von 86 Prozent.

Die Berechnung der Abteilung Soziales und Integration (IVa) war aber inkonsistent, da teilweise auch Finanzergebnisse eingerechnet wurden. Zudem nahm sie den Finanzierungsanteil des Sozialfonds für das Jahr 2017 in Höhe von 85 Prozent für sämtliche Vorjahre an. Nach Auskunft der ifs gGmbH war dieser in einzelnen Jahren deutlich niedriger.

Berechnungen Landes-Rechnungshof

Auch der Landes-Rechnungshof musste seinen Berechnungen Annahmen zugrunde legen. In beiden seiner Szenarien führte er – gegenüber der Kalkulation der ifs gGmbH – bestimmte Korrekturen durch. So berücksichtigte er bei den Tochtergesellschaften die Bilanzgewinne und -verluste und rechnete im Jahr 2017 die im Zuge der Verschmelzung aufgelösten Rückstellungen ein.

Für Szenario 1 ermittelte der Landes-Rechnungshof ab dem Jahr 1998 eine Sozialfonds-Rücklage der ifs gGmbH von € 1,82 Mio. zum 31. Dezember 2017. In seinem zweiten Szenario errechnete er einen Wert von € 2,72 Mio. Die zulässige Höhe der gesamthaften Rücklagenobergrenze kalkulierte er jeweils mit € 3,57 Mio.

Der Landes-Rechnungshof prüfte auf Basis seiner Szenarien und getroffenen Annahmen auch die Einhaltung der jährlichen und gesamthaften Obergrenzen für die Vorjahre. Bei der ifs gGmbH und ifs SB gGmbH zeigten sich keine Auffälligkeiten. Die ifs FA gGmbH überschritt aber in Szenario 1 die jährliche Rücklagengrenze um € 17.900 bzw. neun Prozent im Jahr 2015. Dies war durch die Korrektur der bislang nicht berücksichtigten Bilanzgewinne begründet. Bei richtiger Berechnung hätte sie daher in diesem Jahr Konsultationen mit dem Land führen müssen. Szenario 2 zeigte, dass weitere Überschreitungen von Rücklagenobergrenzen bei dieser Gesellschaft nicht ausgeschlossen werden können, wenn Überdeckungen in sozialfondsfinanzierten Bereichen korrigiert werden.

Wirtschaftliche Prüfungen nach § 15 SFRL-SF

Das Land bzw. die Abteilung Soziales und Integration (IVa) war in den geprüften Jahren u.a. berechtigt, die ifs Gesellschaften in wirtschaftlicher Hinsicht zu prüfen. Sie nahm dies laut eigener Angabe dadurch wahr, dass sie nach Eingang der jährlichen Budget- und Tarifantragsunterlagen Daten analysiert und bei Be-

darf weitere Informationen einforderte. Zur Nachkalkulation von Tarifen führte dies aber nicht.

Für die Rahmenvereinbarung 2017 prüfte das zentrale Controlling ferner Bilanzdaten der ifs gGmbH. Nach welchen Kriterien dies erfolgte, konnte gegenüber dem Landes-Rechnungshof nicht mehr dargelegt werden. Vor-Ort-Prüfungen der ifs Gesellschaften nahm die Abteilung Soziales und Integration (IVa) in den Jahren 2013 bis 2018 nicht vor.

Bewertung

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs wurde der sinngemäßen Anwendung der Vorgaben in den geprüften Jahren zu wenig Bedeutung beigemessen. Die Abteilung Soziales und Integration (IVa) vertraute darauf, dass die erforderlichen Unterlagen im möglichen Ausmaß übermittelt werden. Sie unterließ es großteils, deren vollständigen Eingang systematisch zu überprüfen und ausstehende Unterlagen gegebenenfalls rechtzeitig nachzufordern. Der Landes-Rechnungshof kritisiert die bisherige Praxis und mahnt ein, diese Kontrolle zukünftig sicherzustellen.

Die bestehende Aufgabenverteilung im Controlling ist für Einrichtungen mit fachübergreifendem Leistungsangebot keine zweckmäßige Struktur. Sie stellt nicht sicher, dass die Verantwortung zur Einforderung und Überprüfung relevanter Unterlagen tatsächlich wahrgenommen wird. Zudem gewährleistet die bestehende Mehrfachzuständigkeit keinen betriebswirtschaftlichen Gesamtüberblick bei solchen Einrichtungen. Dieser ist für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage, z.B. hinsichtlich der Entwicklung des Eigenkapitals oder der Sozialfonds-Rücklage, aber notwendig. Der Landes-Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang nochmals auf seinen Prüfbericht 2018, in dem er hinsichtlich der Controlling-Organisation empfahl, u.a. Aufgaben und Schnittstellen zu klären.

Die systematische Aufbereitung relevanter Unterlagen, wie Jahresabschlüsse oder Sozialfonds-Rücklagenaufstellungen, ist Kernaufgabe des Controllings der zuständigen Abteilung. Diese Steuerungsinformationen sollten in Budgetgesprächen und für Tarifgenehmigungen berücksichtigt werden, aber auch Grundlage für weitergehende Prüfungshandlungen bilden. Sie standen nicht vollständig oder nicht zeitgerecht zur Verfügung. Für den Landes-Rechnungshof deutet dies darauf hin, dass Sinn und Notwendigkeit dieser Tätigkeiten nicht ausreichend bewusst waren. Mitarbeitende im dezentralen Controlling äußerten selbst den Bedarf nach verstärkter fachlicher Unterstützung, z.B. bei Tarifüberprüfungen. Betriebswirtschaftliches Fachwissen insbesondere im Bereich Kostenrechnung und Bilanzanalyse sind dafür zu erhöhen. Insgesamt erachtet es der Landes-Rechnungshof für dringend erforderlich, das

finanzielle Controlling in der Abteilung Soziales und Integration (IVa) zu stärken. Dem sollte aber nicht nur durch mögliche zusätzliche Personalkapazitäten, sondern vor allem – wie im Prüfbericht 2018 aufgezeigt – durch strategische und organisatorische Maßnahmen nachgekommen werden.

Inwiefern die Höhe und Entwicklung der Sozialfonds-Rücklagen durch die Abteilung Soziales und Integration (IVa) laufend überwacht und in Gesprächen thematisiert wurden, konnte nicht mehr konkret nachvollzogen werden. Eine Kommunikation darüber, wie Rücklagen berechnet werden, fand nicht ausreichend statt. Im Sinne eines sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns sind in Budgetgesprächen Rücklagenhöhen aber verpflichtend anzusprechen. In diesem Zusammenhang wird auch angeregt, Standards – wie die Handlungsanweisung zur Bilanzanalyse – im Hinblick auf die Vorgaben der SFRL-SF anzupassen.

Der Landes-Rechnungshof bemängelt, dass die ifs gGmbH die angeforderten Unterlagen, wie insbesondere die Jahresabschlüsse, nicht in vollem Umfang, teilweise für Budgetgespräche nicht zeitgerecht und in der Regel auch nicht – gemäß dem Aufforderungsschreiben – an das zentrale Controlling übermittelte. Im Firmenbuch veröffentlichte Informationen waren damit umfangreicher und aussagekräftiger als jene, die der Abteilung Soziales und Integration (IVa) bereitgestellt wurden. Diese Vorgehensweise gegenüber dem Hauptfinanzier erachtet der Landes-Rechnungshof für nicht angemessen.

Die ifs Gesellschaften begannen zeitnah mit Inkrafttreten der SFRL-SF Gewinne aus Sozialfondsmitteln abzugrenzen. Nach deren Berechnungen lagen die Sozialfonds-Rücklagen in allen Jahren unterhalb der vorgegebenen Konsultationsgrenzen. Nach Korrekturen durch den Landes-Rechnungshof ergab sich aber, dass die ifs FA gGmbH die jährliche Grenze zumindest einmal, wenn auch in geringem Ausmaß, überschritt. Dies wurde jedoch nicht erkannt, da die ifs Gesellschaften die Berechnungen nicht einheitlich vornahmen. Das Szenario 2 des Landes-Rechnungshofs zeigte, dass bei der ifs FA gGmbH weitere Überschreitungen nicht ausgeschlossen werden können. Mit einer Differenz von € 0,90 Mio. zum Szenario 1 legte es auch die signifikanten Auswirkungen dar, wenn Überdeckungen in sozialfondsfinanzierten Bereichen bei dieser Gesellschaft berücksichtigt werden.

Zum Teil divergierende Berechnungen der ifs Gesellschaften, der Abteilung Soziales und Integration (IVa) sowie des Landes-Rechnungshofs unterstreichen den deutlichen Klärungsbedarf des § 11 SFRL-SF. Die Berechnung der Abteilung Soziales und Integration (IVa) weist zwar einen höheren Rücklagenstand aus, sie war aber teilweise inkonsistent und damit wenig belastbar. Auch diese

Berechnung ergab zum 31. Dezember 2017 aber keine Überschreitung der gesamthaften Rücklagenobergrenze.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt dem Land, für Einrichtungen den finanziellen Gesamtüberblick durch eine Person sicherzustellen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof dem Land, Unterlagen konsequent einzufordern, zeitgerecht zu erfassen und zu analysieren.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof dem Land, aufbereitete Steuerungsinformationen für Budgetgespräche und Tarifgenehmigungen zu nutzen.

Ferner empfiehlt der Landes-Rechnungshof dem Land, betriebswirtschaftliche Weiterbildungen der Controlling-Mitarbeitenden, insbesondere im Bereich Kostenrechnung und Bilanzanalyse, zu forcieren.

Zusätzlich empfiehlt der Landes-Rechnungshof dem Land, die interne Handlungsanleitung zur Bilanzanalyse zu ergänzen.

Ebenso empfiehlt der Landes-Rechnungshof der ifs gGmbH, die Unterlagen in gefordertem Umfang, zeitgerecht und bei der bezeichneten Stelle einzubringen.

Darüber hinaus empfiehlt der Landes-Rechnungshof der ifs gGmbH, die Aufstellung der Sozialfonds-Rücklagen um Berechnungsmängel anzupassen.

Stellungnahme Land

Zur Empfehlung, für Einrichtungen den finanziellen Gesamtüberblick durch eine Person sicherzustellen, kann mitgeteilt werden, dass deren Umsetzung bereits in die Wege geleitet wurde. Damit die Steuerung der Dienstleistungen durch den Sozialfonds künftig wirkungsvoller gestaltet werden kann, werden unter Mitwirkung der Verwaltungsentwicklung und unter Beiziehung externer Begleitung die Führungs- und Controllingprozesse professionalisiert und nachhaltig in der Abteilung IVa verankert. Für die externe Begleitung konnte ein in solchen Angelegenheiten erfahrenes Beratungsunternehmen beauftragt werden. Die angefragten Experten bringen umfangreiches Expertenwissen mit und verfügen darüber hinaus über langjährige Erfahrung in der Begleitung von Non-Profit-Organisationen, Verbänden und öffentlichen Verwaltungen. Sie haben bereits in der Vergangenheit andere Länder bei ähnlichen Fragestellungen erfolgreich unterstützt und kennen zudem einige Akteure in Vorarlberg aus früheren Beratungsprozessen, sodass ein effizientes Vorgehen zu erwarten ist. Die Firma wird ihre konkrete Unterstützung der Abteilung IVa bereits Anfang Mai 2019 beginnen.

Zur Empfehlung, betriebswirtschaftliche Weiterbildungen der Controlling-Mitarbeitenden zu forcieren, kann mitgeteilt werden, dass in regelmäßigen

Jours fixes interne Schulungen der betriebswirtschaftlichen Mitarbeitenden der einzelnen Fach- und Funktionsbereiche zu jeweils aktuellen Themen erfolgen. Das zentrale Controlling wird im Zusammenhang mit ergänzenden Schulungsmaßnahmen mit den Fachbereichsleitungen bzw. den Mitarbeitenden nähere Umsetzungsschritte besprechen und festlegen. Angebotene Schulungen werden laufend in Anspruch genommen.

Kommentar

Wie im Bericht des Landes-Rechnungshofs über die finanzielle Planung und Steuerung des Sozialfonds im Jahr 2018 erwähnt, wurden bereits mit mehreren externen Beratern Projekte zur Weiterentwicklung des Controllings begonnen. Die konsequente Umsetzung – auf Basis bereits vorhandener Konzepte – hält der Landes-Rechnungshof für dringend notwendig. Dabei sollten auch im sozialen Kontext marktwirtschaftliches Denken und betriebswirtschaftliches Expertenwissen ausreichend Berücksichtigung finden. Im Hinblick auf entsprechende Weiterbildungen stellt der Landes-Rechnungshof klar, dass seine Empfehlung weniger auf einen internen Austausch zu jeweils aktuellen Themen abzielt. Vielmehr soll fundiertes betriebswirtschaftliches Wissen in Bereichen wie Bilanzanalyse und Kostenrechnung aktiv aufgebaut werden. Dafür können auch Inhouse-Schulungen mit externen Fachexperten zweckmäßig sein.

3.4 Kapitalerhöhung

Nach den berechneten Szenarien verwendete die ifs gGmbH für die Erhöhung ihres Stammkapitals keine Sozialfondsmittel. Damit war eine Konsultation mit dem Land nicht verpflichtend. Im Sinne einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit dem Hauptfinanzier und um Irritationen entgegenzuwirken, wäre eine Vorabinformation des Landes aber zweckmäßig gewesen.

Situation

Der Landes-Rechnungshof hatte zu prüfen, ob die ifs gGmbH für die Erhöhung des Stammkapitals auch Gewinne aus Sozialfondsmitteln verwendete. Dabei ist vorauszuschicken, dass solche Überschüsse nicht nur – wie dies § 11 SFRL-SF einschränkt – aus der unmittelbaren Leistungsbeziehung entstehen können. Sie können sich beispielsweise auch dadurch ergeben, dass Überschüsse veranlagt und Zinseinnahmen daraus generiert werden. Um dieses erweiterte und über § 11 SFRL-SF hinausgehende Verständnis von Gewinnen aus Sozialfondsmitteln zu berücksichtigen, errechnete der Landes-Rechnungshof mehrere Szenarien.

Historie

In Folge der Verschmelzung der Tochtergesellschaften auf die ifs gGmbH diskutierten die Gesellschaftsorgane in mehreren Sitzungen die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit einer Kapitalerhöhung aus Gesellschaftsmitteln. Im Oktober 2017 beauftragte die Generalversammlung den Geschäftsführer und den Prokuristen, Vorfragen der Thematik zu klären und dem Aufsichtsrat zur Beratung und Empfehlung vorzulegen.

In folgenden Sitzungen wurde berichtet, dass das bestehende Stammkapital der ifs gGmbH sehr niedrig sei. Dies habe sich u.a. aus Gesprächen mit Wirtschaftstreuhändern ergeben. Eine objektiv richtige Höhe gäbe es aber nicht. Das Stammkapital stelle die erforderliche Sicherheit für die ifs gGmbH dar. Zudem sei der Zugriff auf dieses nur durch einen Beschluss der Generalversammlung und über eine Korrektur der Eintragung im Firmenbuch möglich.

Ebenso wurde in Sitzungen der Gesellschaftsorgane thematisiert, ob die Rücklagenbestimmung des § 11 SFRL-SF eingehalten werde. Auch nach einer allfälligen Erhöhung des Stammkapitals und einer damit verbundenen Reduktion der Gewinnrücklagen könne die sozialfondsrelevante Rücklage in voller Höhe ausgewiesen werden. Grundlage für diese Feststellung bildete nach Auskunft der ifs gGmbH die intern laufend geführte Aufstellung über die Sozialfonds-Rücklage.

Durchführung

In einer außerordentlichen Generalversammlung vom Juli 2018 wurde der Beschluss gefasst, das Stammkapital rückwirkend zum 31. Dezember 2017 von € 0,36 Mio. auf € 3,50 Mio. zu erhöhen. Von den Gewinnrücklagen, die sich zum 31. Dezember 2017 einschließlich des Bilanzgewinns auf € 6,46 Mio. beliefen, wurde ein Teilbetrag von € 3,14 Mio. in Stammkapital umgewandelt. Die ifs gGmbH informierte Vertreter des Landes vorab nicht über diesen Vorgang.

Szenarien

Der Landes-Rechnungshof errechnete vier Szenarien für die Erhöhung des Stammkapitals, die nachfolgend dargestellt werden. Den Berechnungszeitraum legte er bei allen Varianten beginnend ab dem Jahr 1998 fest, da der Sozialfonds mit diesem Jahr eingerichtet wurde. Die Szenarien unterscheiden sich danach, wie Ergebnisbeiträge von Leistungsbereichen berücksichtigt und ob Überschüsse aus Sozialfondsmitteln verzinst werden.

Für die Szenarien 1 und 2 wurde angenommen, dass sämtliche Leistungsbereiche unabhängig vom Finanzier gleichmäßig zum Ergebnis beitragen. Dies legte auch die ifs gGmbH ihren Berechnungen zugrunde. Die Prüfung des Landes-Rechnungshofs ergab bei der ifs FA gGmbH in sozialfondsfinanzierten Leistungsbereichen wesentliche Überdeckungen. Gleichzeitig wiesen Bereiche, die

einem anderen Finanzier zugeordnet waren, Unterdeckungen auf. In den Szenarien 3 und 4 nahm er daher Anpassungen um diese Überschüsse vor.

Nach § 11 SFRL-SF können Gewinne aus Einnahmen, die keine Sozialfondsmittel sind – wie aus Finanzergebnissen –, unberücksichtigt bleiben. Da sozialfondsfinanzierte Überschüsse aber zu Folgeerträgen wie Zinseinnahmen führen können, berücksichtigte der Landes-Rechnungshof in den Szenarien 2 und 4 auch eine marktübliche Verzinsung dieser Überschüsse.

Finanzierung der Kapitalerhöhung
berechnete Szenarien
in Mio. €

Szenarien	1	2	3	4
Annahmen	Gleichmäßiger Ergebnisbetrag		Anpassung bei ifs FA gGmbH	
	ohne Verzinsung	mit Verzinsung	ohne Verzinsung	mit Verzinsung
Gewinnrücklagen zum 31.12.2017*	6,46	6,46	6,46	6,46
- Überschüsse aus Sozialfondsmitteln	1,82	2,12	2,72	3,03
= Nicht sozialfondsbezogene Gewinnrücklagen vor Kapitalerhöhung	**4,64**	**4,34**	**3,74**	**3,43**
- Kapitalerhöhung	3,14	3,14	3,14	3,14
= Nicht sozialfondsbezogene Gewinnrücklagen nach Kapitalerhöhung	**1,50**	**1,20**	**0,60**	**0,29**
Finanzierung aus Sozialfondsmitteln	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN

* Bilanzgewinn 2017 zur Vergleichbarkeit mit Überschüssen aus Sozialfondsmitteln eingerechnet

Quelle: Rücklagennachweise und Rechnungswesen-Daten der ifs Gesellschaften; Darstellung Landes-Rechnungshof; Rundungsdifferenzen

In keinem der berechneten Szenarien wurden Überschüsse aus Sozialfondsmitteln für die Erhöhung des Stammkapitals verwendet.

Bewertung

Die berechneten Szenarien ergaben, dass keine Sozialfondsmittel für die Erhöhung des Stammkapitals eingesetzt wurden, selbst wenn eine Verzinsung von sozialfondsfinanzierten Überschüssen angenommen und um Überdeckungen in bestimmten Bereichen korrigiert wird. Eine Konsultation oder Vereinbarung über den Einsatz von Sozialfonds-Rücklagen nach § 11 SFRL-SF war damit nicht erforderlich. Der Landes-Rechnungshof hält allerdings fest, dass seiner Ansicht nach – im Sinne einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit dem Hauptfinanzier – eine Vorabinformation des Landes zweckmäßig gewesen

wäre. Irritationen, welche dieser Vorgang in der Folge auslöste, hätte damit entgegengewirkt werden können.

Ebenso weist er darauf hin, dass sich die ifs Rechtsträger bereits vor Gründung des Sozialfonds auch aus öffentlichen Mitteln finanzierten und Gewinnrücklagen sowie Finanzvermögen über einen längeren Zeitraum aufbauten. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass allenfalls vor dem Jahr 1998 erwirtschaftete Überschüsse aus öffentlichen Geldern für die Erhöhung des Stammkapitals verwendet wurden. Gleichzeitig ist aber zu berücksichtigen, dass Gewinne der ifs gGmbH – auch wenn sie ins Stammkapital transferiert wurden – aufgrund ihres Gemeinnützigkeitsstatus nur für mildtätige Zwecke verwendet werden dürfen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt der ifs gGmbH, das Land zukünftig über wesentliche gesellschaftsbezogene Vorgänge vorab zu informieren.

Bregenz, im Februar 2019

Die Direktorin

Dr. Brigitte Eggler-Bargehr

Abkürzungsverzeichnis

AFRL-SF	Allgemeine Richtlinie des Sozialfonds zur Gewährung von Mitteln aus dem Sozialfonds (siehe Webseite des Landes Vorarlberg)
AGV	Arbeitgeberverein für Sozial- und Gesundheitsorganisationen Vorarlberg
FaB	Fachbereich
FaB RBC	Fachbereich Recht und Betriebswirtschaft/Controlling
FuB	Funktionsbereich
ifs EPB Verein	ifs Erwachsenenvertretung, Patientenanwaltschaft und Bewohnervertretung
ifs FA gGmbH	Ifs Familienarbeit gemeinnützige GmbH
ifs gGmbH	Institut für Sozialdienste, Ifs, gemeinnützige GmbH
ifs SB gGmbH	Ifs Schuldenberatung gemeinnützige GmbH
ifs Verein	Verein Institut für Sozialdienste
SFRL-SF	Spezielle Richtlinie des Sozialfonds zur Gewährung von Förderungen und die Abrechnung von Leistungen im Rahmen der indirekten Subjektförderung (siehe Webseite des Landes Vorarlberg)
UMF	Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge
VZB	Vollzeitbeschäftigte